

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DE LA SINCÉRITÉ
DES
OPÉRATIONS ÉLECTORALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 17 Janvier 1907 à 2 heures

PAR

M. CHARBONNEAUX

Président : M. René JACQUELIN

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN } Professeurs.
{ BERTHÉLEMY }



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1906

THÈSE DE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les Thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DE LA SINCÉRITÉ
DES
OPÉRATIONS ÉLECTORALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
Sera soutenu le Jeudi 17 Janvier 1907 à 2 heures

PAR

M. CHARBONNEAUX

Président : M. René JACQUELIN
Suffragants : { MM. CHAVEGRIN } Professeurs.
BERTHÉLEMY }



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1906





Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

De toutes les questions de politique intérieure qui préoccupent aujourd'hui l'attention publique en Europe, la plus grave est assurément celle de la réforme électorale.

Le fait n'est pas pour surprendre : l'élection n'est-elle pas le fondement sur lequel reposent toutes les institutions politiques de l'Etat moderne ? L'Autriche, la Hongrie, la Prusse, la Saxe, l'Italie, la Hollande, la Belgique, le Royaume-Uni s'agitent autour de cette question. Les peuples du continent qui ne possèdent pas encore le suffrage universel le réclament avec énergie.

De formidables manifestations en faveur de son introduction ont eu lieu à Dresde, à Vienne, à Berlin, à Budapest, à Hambourg. Les démonstrations furent partout très pacifiques : à Vienne, plus de 200.000 ouvriers défilèrent dans un ordre parfait devant le Parlement ; à Berlin la journée du 21 janvier 1906 donnait lieu à de sérieuses inquiétudes ;

les mesures prises par le Gouvernement, la discipline du parti socialiste évitèrent une catastrophe.

Les souverains sont impuissants à arrêter le mouvement. Certains n'hésitent pas à en prendre la tête. L'empereur François-Joseph promet formellement à son peuple l'octroi à bref délai du suffrage universel (1) ; le prince héritier de Bavière s'est déjà déclaré partisan de l'établissement du suffrage universel. Seul le roi de Prusse n'entre pas dans cette voie : il refuse l'extension du droit de suffrage « le peuple manquant encore de la maturité politique nécessaire ».

La France, depuis 1848 possède le suffrage universel, l'opinion publique se préoccupe cependant de la question électorale.

En 1898 la Chambre des députés nomme une commission du suffrage universel. Tout récemment, sur l'initiative de M. Charles Benoist, vient de se constituer au Parlement le groupe de la réforme électorale : déjà plus de deux cents députés se sont fait inscrire à ce groupe. On sent de plus en plus la nécessité d'améliorer le suffrage universel. Substituer au suffrage universel anarchique le suffrage universel organisé, remplacer le scrutin uninominal

(1) La réforme électorale sur la base du suffrage universel a été votée le 1^{er} décembre 1906 par le Parlement autrichien.

et majoritaire par le scrutin de liste avec représentation proportionnelle : tel est le but auquel on tend.

Mais une question préjudicielle se pose. Il faut avant tout parer au danger le plus pressant, il faut assurer la sincérité des opérations électorales.

Après chaque scrutin on signale toujours les mêmes erreurs, les mêmes abus : listes électorales faussées, votes de citoyens morts ou absents, pression administrative, pression patronale, pression cléricale.

Déjà en 1869 M. Thiers attaquait les fraudes électorales : « Le scrutin est dans les mains des maires. Me direz-vous que je veux outrager les maires ? Non, Messieurs, la loi est soupçonneuse, elle est même quelquefois outrageante ; oui, toutes ces précautions sont souvent un outrage, car elles supposent de graves délits. Toute loi a le droit d'être soupçonneuse car ce n'est qu'à ce prix qu'elle peut être riche en précautions. Eh bien ! quelles sont les précautions prises pour que le scrutin soit complètement respecté ? »

On continue à se plaindre, mais on n'agit pas. La Chambre des Députés vote le 27 octobre 1904 un projet de loi qui ne devrait être qu'une introduction aux diverses mesures propres à assurer la liberté électorale. Le Sénat, malgré les efforts de M. Lin-

tilhac, le modifie dans sa principale disposition. Le décret du 2 février 1852 réglementa les élections de 1906 : les mêmes abus sont signalés dans les rapports de la Chambre.

Comment assurer la sincérité des opérations électorales ? Pour résoudre la question, il importe d'étudier la confection des listes électorales, la composition des bureaux de vote, le vote lui-même, le dépouillement du scrutin, et la proclamation des résultats par les commissions de recensement. Nous exposerons d'abord dans ses grandes lignes la législation actuellement en vigueur, puis nous en ferons la critique d'après les faits. Au reste, les projets de loi déposés au Parlement, les législations étrangères nous donneront bien souvent la solution de la question. Presque tous les pays d'Europe ont jalonné notre orientation ; ils ont pris de nombreuses mesures pour assurer la sincérité des opérations électorales. Le projet de loi voté en 1904 par la Chambre des Députés s'inspirait largement de la législation belge. Quand un système a fait ses preuves, quand, dans la pratique, il n'a pas donné lieu à des critiques, il est rationnel de l'adopter. Caractéristique de l'époque contemporaine : la France se dit à l'avant-garde du progrès, en réalité ne suit-elle pas les courants étrangers ; les retraites ouvrières nous

viennent de l'Allemagne, l'impôt sur le revenu nous viendra sans doute de l'Angleterre.

Peut-être pour traiter plus complètement la question eût-il convenu, dans un chapitre préliminaire, d'étudier certaines mesures qui tendent indirectement sans doute, mais effectivement, à assurer la sincérité du vote.

: Le suffrage universel, disait Garnier-Pagès en 1848, ne peut exister sans la liberté pour tous les citoyens, de se réunir, de se concerter, de se parler, d'écrire, de publier, d'afficher, ensemble de libertés qui se font équilibre en se corrigeant au besoin l'une par l'autre.

La liberté de la presse et la liberté de réunion, proclamées sous la Révolution, et dans la suite tantôt supprimées, tantôt rétablies, furent définitivement accordées par les lois du 29 juillet et du 30 juin 1881. Alors que sous le second Empire toutes les faveurs étaient pour le candidat officiel, l'autorisation préalable permettant d'interdire toute publication et toute réunion ; aujourd'hui, candidats du gouvernement, candidats de l'opposition luttent à armes égales, tous deux peuvent développer leur programme dans les journaux, l'exposer dans des

réunions publiques. Les électeurs sont donc mieux renseignés, ils sont éclairés sur les mérites des candidats ; ils connaissent et peuvent discuter toutes les professions de foi ; la sincérité des opérations électorales y a gagné.

Pure théorie, objectera-t-on, car dans la pratique, que se passe-t-il ?

Sans doute, la presse est libre ; mais nombreux sont encore ceux qui ne lisent qu'un journal et qui croient aveuglément tout ce que leur dit leur journal. Cela disparaît peu à peu ; plus les journaux pullulent, plus ils se contredisent et se font contre-poids ; enfin le droit de réponse permet aux candidats de se défendre des accusations portées contre eux.

Quant aux réunions publiques, elles sont trop souvent tumultueuses et dès qu'elles sont contradictoires, elles se terminent sans qu'aucun candidat ait pu développer son programme. C'est malheureusement exact, mais il ne faut rien exagérer. Les mœurs électorales s'améliorent à cet égard, et généralement les candidats de toute nuance réclament de leurs partisans la liberté de la parole pour leurs adversaires.

Depuis le vote de la loi du 1^{er} juillet 1901, les associations de personnes peuvent se former librement.

L'aliénation de la liberté individuelle qui était considérée comme dangereuse au moment de la Révolution est aujourd'hui reconnue. Cette liberté d'association est d'une utilité incontestable au point de vue électoral : elle facilitera l'éducation des masses et les rendra plus conscientes de leur devoir. Elle sera encore une excellente mesure préventive contre les fraudes : ce que l'individu isolé ne pouvait entreprendre, l'association le tentera, rien ne pourra l'arrêter, son anonymat la défendra de la corruption. Là où l'individu échouerait, l'association triomphera.

La question de la candidature officielle pourrait aussi rentrer dans le cadre de cette étude. Un gouvernement peut-il, doit-il se désintéresser des élections ? L'opposition s'efforce d'assurer le succès de ses candidats ; n'est-il pas naturel qu'un gouvernement essaie de donner la victoire à ses partisans ? Un ministère parlementaire voit sans cesse son existence en question devant les représentants du pays, à certains intervalles ne la voit-il pas en question devant le pays lui-même ? A date fixe le bulletin de vote de l'électeur n'est-il pas substitué au bulletin de vote du député ? Dans cette discussion, il eut d'abord fallu définir la candidature officielle : entendre par candidature officielle une candidature nettement dégagée de toute pression officielle.

Traiter toutes ces questions nous a paru trop vaste ; nous avons préféré nous limiter strictement à l'étude de ces trois points.

La revision des listes électorales.

Le vote.

La proclamation des résultats par les commissions de recensement,

PREMIÈRE PARTIE

LA REVISION DES LISTES ÉLECTORALES

CHAPITRE PREMIER

LA THÉORIE

D'après notre droit public, pour être admis au vote, il ne suffit pas d'être citoyen français, d'être âgé de 21 ans, de jouir de ses droits civils et politiques, il faut encore être inscrit sur la liste électorale. L'importance capitale de cette opération, la confection, ou plus exactement la revision des listes électorales est ainsi démontrée.

A quoi sert de faire de la propagande pour un candidat, de surveiller le scrutin si l'on n'a pas préalablement assuré la sincérité de la liste électorale ?

La permanence des listes électorales est aujourd'hui de règle en Europe ; le système des listes

dressées en vue d'une élection déterminée subsiste encore en Allemagne et en Autriche.

Depuis la loi du 5 avril 1884, la liste électorale est unique en France, elle est établie dans chaque commune et sert de base à toutes les élections qui sont faites au suffrage universel et direct. L'art. 14 de cette loi détermine les qualités nécessaires en vue de l'inscription.

« La liste électorale comprend :

« 1^o Tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune, ou y habitent depuis six mois au moins ;

« 2^o Ceux qui y auront été inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux.

« Seront également inscrits, aux termes du présent paragraphe, les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt.

« 3^o Ceux qui, en vertu de l'art. 3 du traité du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune conformément à la loi du 19 juin 1871,

« 4^o Ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaires publics.

« Seront également inscrits les citoyens qui ne remplissent pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes les rempliront avant la clôture définitive.

« L'absence de la commune, résultant du service militaire, ne portera aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales ».

La revision de la liste électorale a lieu chaque année du 1^{er} janvier au 31 mars, le décret réglementaire du 2 février 1852 et la loi du 7 juillet 1874 en règlent la procédure.

Les différentes phases de la revision sont : l'établissement du tableau rectificatif, le dépôt des réclamations et leur jugement, la clôture de la liste.

§ 1^{er}. — **Etablissement du tableau rectificatif.**

Une commission, dite administrative, composée du maire, d'un délégué désigné par le Préfet, d'un délégué choisi par le Conseil municipal se réunit du 1^{er} au 10 janvier à la Maison commune, bien que la loi soit muette sur ce point. La commission procède au travail préparatoire de la revision ; à la liste électorale existante elle ajoute ;

a. Les citoyens qui ont acquis les qualités exigées par la loi ;

b. Ceux qui ont été précédemment omis ;

c. Ceux qui doivent acquérir les conditions d'âge et de résidence avant le 1^{er} avril.

Elle retranche :

a. Les électeurs décédés ;

b. Ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente ;

c. Ceux qui ont perdu les qualités requises par la loi ;

d. Ceux qu'elle reconnaît avoir été indûment inscrits, encore que leur inscription n'ait pas été attaquée.

La commission administrative a le libre choix des moyens d'information ; dans la pratique, elle utilise les registres de l'état civil, les listes de recrutement, les rôles de contribution, les registres de déclaration de domicile.

Dans les grandes villes, à Paris notamment, la tâche de la commission est facilitée par un travail préparatoire de recensement. Des « Agents recenseurs » qui ne sont que les garçons de bureau de la mairie, s'en vont de porte en porte durant les mois de novembre et décembre. Ils vérifient si les électeurs portés sur la liste n'ont pas changé de domicile ou s'ils ne sont pas décédés ; dans les maisons où se trouvent des citoyens qui ne sont pas inscrits, ils

laissent des formules imprimées de demandes d'inscription.

Cette demande doit être renvoyée à la mairie, avec pièces justificatives suffisantes pour permettre à la commission de statuer. Il n'est pas cependant nécessaire que des pièces justificatives soient jointes à la demande pour que celle-ci puisse être accueillie, la commission ayant le droit d'agir d'office ou sur la demande des tiers.

Du 10 au 14 janvier la commission administrative dresse le tableau rectificatif de la liste électorale qui comprend les additions et les retranchements prononcés du 1^{er} au 10 janvier, elle l'arrête, le signe, et le dépose au plus tard le 15 janvier au secrétariat de la mairie. Avis de ce dépôt est donné par affiche. Tout requérant a le droit de prendre communication du tableau, de le recopier, et le reproduire par la voie de l'impression.

§ 2. — Dépôt de réclamations ; leur jugement.

Du 16 janvier au 4 février, les réclamations sont reçues au secrétariat de la mairie et soumises au jugement de la commission précédente à laquelle la loi adjoint deux autres délégués du Conseil municipal. Cette commission porte le nom de commission municipale.

L'art. 19 du décret organique du 2 février 1852

énumère les personnes auxquelles appartient le droit de réclamation.

« Lors de la réunion annuelle et dans les délais qui seront réglés par les décrets du pouvoir exécutif, tout citoyen omis sur la liste pourra présenter sa réclamation à la mairie. Tout électeur inscrit sur l'une des listes de la circonscription électorale pourra réclamer la radiation ou l'inscription d'un individu omis ou indûment inscrit. Le même droit appartient aux préfets et aux sous-préfets.

Il sera ouvert dans chaque mairie un registre sur lequel les réclamations seront inscrites par ordre de date. Le maire devra donner récépissé de chaque réclamation. L'électeur dont l'inscription aura été contestée en sera averti sans frais par le maire et pourra présenter ses observations ».

La forme de la réclamation n'a pas été fixée par le législateur, elle est donc valable de quelque façon qu'elle se produise.

La commission municipale statue, motive sa décision et la consigne sur un registre. Notification en est faite aux intéressés par écrit et à domicile, dans les trois jours, par les soins de l'autorité municipale.

La décision de la commission municipale est susceptible de recours.

Les personnes qui ont le droit de réclamation ont aussi le droit d'appel : les parties ont un délai de

cinq jours à partir de la notification pour interjeter appel ; les tiers, ne recevant pas de notification, ont un délai de vingt jours, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation. L'appel est porté par simple déclaration au greffe devant le juge de paix du canton qui statue dans les dix jours sans frais ni forme de procédure et sur simple avertissement envoyé trois jours à l'avance à toutes les parties intéressées. Le juge de paix doit donner avis au préfet et au maire des infirmations par lui prononcées dans les trois jours de la décision.

La décision du juge de paix peut être déférée à la Cour de cassation ; ce droit est réservé aux personnes qui ont figuré comme parties.

Le pourvoi doit être formé dans les dix jours de la notification de la décision, par simple requête, et dénoncé aux défenseurs dans les dix jours qui suivent. Il est jugé d'urgence sans frais ni consignation d'amende par la Chambre civile saisie directement. Si la décision est cassée, l'affaire est renvoyée devant un autre juge de paix qui statue dans les mêmes formes et les mêmes délais que le premier.

§ 3. — Clôture des listes.

« Le 31 mars de chaque année la commission municipale opère toutes les rectifications régulièrement ordonnées, transmet au préfet le tableau de ces rectifications et arrête définitivement la liste électorale de la commune.

La minute de la liste électorale reste déposée au secrétariat de la commune ; le tableau rectificatif transmis au préfet reste déposé avec la copie de la liste électorale au secrétariat général du département.

Communication en doit toujours être donnée aux citoyens qui la demandent (1).

Après le 31 mars, aucun changement n'est admis sur la liste électorale sauf les modifications qui peuvent être ordonnées par décision de la justice et la radiation d'office des noms des électeurs décédés ou privés de leurs droits civils et politiques par jugement devenu définitif.

C'est sur cette liste arrêtée le 31 mars que sont faites toutes les élections pendant l'année et jusqu'au 1^{er} avril de l'année suivante.

Les formalités exigées par la loi pour la revision des listes électorales sont donc nombreuses, elles devraient donner toute garantie contre les radiations arbitraires, les inscriptions injustifiées. Les fraudes sont aussi sévèrement punies (2).

Malgré toutes ces mesures préventives et répressives, les listes électorales sont trop souvent falsifiées, quelques faits vont du reste nous édifier.

(1) Art. 7. du décret réglementaire du 2 février 1832.

(2) Une nouvelle loi relative à la répression des fraudes en matière électorale a été votée par le Parlement le 30 mars 1902.

CHAPITRE II

LA PRATIQUE

§ 1^{er}. — **La Brochure de M. Paul Leroy-Beaulieu.**

En 1889, M. Leroy-Beaulieu s'était présenté aux élections législatives dans le département de l'Hérault il avait été battu le 22 septembre. L'élection de son concurrent, M. Ménard-Dorian donna lieu à une enquête ; le 28 mars 1890, la Chambre vota l'invalidation. Nouvelle élection le 27 avril 1890. Les deux adversaires se retrouvent en présence. M. Leroy-Beaulieu fut encore battu. Cette fois la Chambre fut plus généreuse, elle proclama M. Ménard-Dorian l'élu du suffrage universel. Quelques mois après M. Leroy-Beaulieu fit paraître une brochure intitulée : « Un chapitre des mœurs électorales en France dans les années 1889 et 1890 ». M. Leroy-Beaulieu nous explique les causes de son échec, et nous démontre que le succès de son adversaire est dû en grande partie à la fraude : les listes électorales de l'arrondissement de Lodève furent travaillées

et retouchées à tel point qu'il y eut plus de 800 inscriptions en radiations illégales.

A Lodève, ville de moins de dix mille habitants, il y eut 250 radiations illégales et 70 inscriptions illégales (1).

« Cinq protestations ont été adressées à la Chambre et figurent au dossier relativement à la falsification, évidemment préméditée et systématique, de la liste électorale de la commune de Lodève.

La protestation n° 1 est signée de 171 électeurs dont les signatures sont légalisées par le maire.

Cette protestation vise différents faits, sous les rubriques : pression administrative, irrégularités dans la confection des listes électorales de la commune de Lodève, irrégularité du vote. Les protestataires déclarent qu'il est de notoriété publique, que l'annulation de l'élection du 22 septembre 1889 étant devenue certaine dès le mois de janvier 1890, un mot d'ordre fut donné dans toutes les communes dont les municipalités étaient favorables à M. Ménard-Dorian, pour rayer des listes le plus grand nombre possible des partisans de M. Leroy-Beaulieu, pour y inscrire un grand nombre d'étrangers qu'on pensait pouvoir faire voter en faveur de M. Ménard-Dorian, et pour effectuer la revision des listes électorales d'une façon clandestine en oppo-

(1) PAUL LEROY-BEAULIEU. *Un chapitre des mœurs électorales en France dans les années 1889 et 1890*, page 11.

sant tous les obstacles possibles au contrôle et à la publicité desdites listes.

Les protestataires certifient qu'un certain nombre d'électeurs s'étant présentés à la mairie de Lodève pendant les délais légaux pour savoir s'ils étaient inscrits, les employés de la mairie répondirent qu'ils étaient effectivement portés et qu'ils n'avaient pas à s'inquiéter ; or, le jour du vote, ces électeurs s'aperçurent qu'on les avait rayés sans remplir aucune des formalités légales. Des certificats particuliers, joints au dossier, prouvent la véracité de cette assertion pour un grand nombre d'électeurs.

Les protestataires déclarent qu'environ trois cents électeurs ont été rayés dans la seule commune de Lodève, sans l'observation des formalités légales.

D'autre part, les protestataires signalent que 112 personnes ont été irrégulièrement portées sur la liste électorale de la ville de Lodève, d'une façon furtive, contrairement aux prescriptions de la loi et dans des conditions de clandestinité qui ne permettaient pas l'exercice des recours légaux. Un état détaillé et qui est joint au dossier donne les noms de ces 112 inscriptions illégales dans la seule commune de Lodève.

Dans la protestation n° 2, signée de 29 électeurs, les protestataires donnent des détails précis sur la violation des prescriptions légales dans un très grand nombre de cas nettement précisés.

Ils constatent que la liste de 1889 pour la commune de Lodève était close et arrêtée au chiffre de 3.169 inscriptions. La liste de 1890 ne contient que 2.956 inscriptions, soit 213 inscriptions de moins.

Mais à cause des nouveaux électeurs inscrits la plupart furtivement, les électeurs rayés ont été au nombre de plus de trois cents.

Or, le tableau des retranchements à opérer pour l'année 1890, qui a été publié et affiché le 14 janvier 1890, ne comprenait que 59 électeurs décédés au 1^{er} janvier, et pas autre chose. Du 14 janvier au 31 mars, il s'est produit 20 décès nouveaux : il reste ainsi beaucoup plus de 200 radiations absolument inexplicables.

Une troisième protestation relate les noms de 33 personnes inscrites sur les listes électorales de 1889 qui, n'ayant reçu aucun avis de leur radiation et n'ayant pas figuré au tableau des retranchements, se sont présentées pour voter le 27 avril 1890 et ont reçu du maire ou du président du bureau la réponse qu'elles n'étaient pas inscrites, le maire ou son suppléant disant à plusieurs d'entr'elles que c'était là une omission due à la négligence d'un employé.

Une annexe jointe à cette troisième protestation indique ensuite nominativement 8 personnes qui figuraient sur le tableau des additions à faire à la liste électorale, tableau publié conformément à la loi par l'administration municipale, et qui, néan-

moins n'ont pas été portées sur la liste et n'ont pas pu voter. Elle signale aussi que divers électeurs n'ont pas été portés sur la liste, quoique par une délibération de la commission municipale du 9 février 1890 leur inscription eût été ordonnée.

Quand la prétendue négligence des employés municipaux en arrive à ne tenir compte ni des inscriptions faites sur le tableau des additions, ni des décisions mêmes de la commission municipale, ni des jugements du juge de paix, on a le droit d'y voir autre chose qu'une incurie, qui serait, d'ailleurs, au plus haut point condamnable, et d'y constater un véritable plan de falsification des listes.

Il est certain que le chiffre de ceux qui auraient pris part au vote sans les manœuvres illégales de la municipalité dépasse de beaucoup le nombre qui vient d'être indiqué. Un grand nombre d'électeurs n'ayant pas reçu leur carte et ayant appris, par la rumeur publique, la veille ou le jour du vote, qu'environ 300 électeurs avaient été rayés sans aucune formalité, sont restés chez eux, soit ne voulant pas inutilement se déranger, soit craignant que leur seule présence à la mairie leur valût l'hostilité de l'administration municipale.

Il demeure constant que plusieurs centaines d'électeurs ont été radiés dans la commune de Lodève, contrairement à toutes les prescriptions légales et que ce seul fait infirme toute l'élection.

D'autre part, 147 électeurs nouveaux ont été portés sur la liste électorale dans la ville de Lodève, quoique les jeunes gens de la classe ayant dépassé vingt et un ans ne fussent qu'au nombre de 54 et que le tableau des additions publié par la mairie, tableau que la loi exige, ne portât que 57 noms ; la copie de ce tableau figure au dossier.

Il résulte de ce rapprochement que 90 noms ont été ajoutés postérieurement à la publication du tableau des additions. Une vingtaine de personnes seulement ont été l'objet de décisions régulières, et pour les autres, leur inscription a été faite furtivement, en dehors des règles légales et sans justification.

D'un côté, environ 250 radiations illégales dans la commune de Lodève ; d'un autre côté au moins 70 inscriptions illégales ; ensemble environ 320 voix qui viennent indûment modifier le scrutin.

Voilà la falsification établie dans une seule commune de l'arrondissement ».

§ II. — L'ouvrage de M. Charles Benoist.

M. Charles Benoist, dans son ouvrage « La réforme parlementaire », cite des faits tout aussi concluants. Les faits cités se rattachent uniquement à Paris, ils se rapportent aux élections législatives de 1898 (1).

(1) CHARLES BENOIST. *La réforme parlementaire*, page 83,

« ... Comment, alors, se peut-il faire que sur 30.000 ou 40.000 circulaires, bulletins de vote, invitations, convocations, etc., il en revienne un gros paquet, qu'il n'est pas excessif d'évaluer à 1700, à 1800, soit un peu plus du seizième ? Faisons la part des fautes et du copiste qui a relevé la liste électorale et de celui qui a fait les bandes ou les enveloppes ; la part aussi de la mollesse, de l'indifférence des porteurs, et de la négligence ou de la mauvaise volonté des concierges ; le chiffre tout de même reste élevé, puisque, d'un collège moyen de 9.000 à 10.000 électeurs, le seizième représente environ 500 voix, une majorité déjà ronde et que tous les élus sont loin d'atteindre.

Si maintenant vous plongez au hasard dans ce papier de rebut et que vous y préleviez tout juste 100 échantillons, vous trouverez sur 100 électeurs inscrits que « l'assignation n'a pu toucher », la proposition suivante : Déménagés hors de la circonscription : 48. — Inconnus : 44. — Décédés : 8, et par suite vous aurez sur vos 9.000 à 10.000 inscrits, 288 déménagés, 264 inconnus et 48 morts ».

Et plus loin « ... le juge de paix d'un arrondissement de la capitale s'est vu dans le cas d'ordonner la radiation de plus de 1500 électeurs indûment inscrits ; encore s'est-il montré plein de modération, puisque la préfecture demandait, non pas 1500 radiations, mais 2.500 »,

§ III — L'article du « Journal des Débats ».

Le « Journal des Débats », dans un article intitulé ; « Une histoire édifiante » (1) nous signale un fait invraisemblable, il s'est du reste passé dans le midi.

Le récit s'en trouve dans une pétition adressée à la Chambre, rédigée par M. de Saint-Martin.

« La commune de Bagnères-de-Luchon a une majorité faible, mobile, incertaine. Le maire s'étant présenté au Conseil général, a échoué à 34 voix et s'est trouvé en minorité de 7 dans sa commune même. Il fallait obvier à un tel état de choses. Un enfant de la Gascogne, le sieur Pierre Ribet, a imaginé pour cela un moyen qui lui a paru très simple : prendre 132 électeurs dans un canton voisin, celui de Saint-Béat, et les faire inscrire sur la liste électorale de Luchon. Ils ne figuraient pas aux rôles de l'une des contributions directes : qu'à cela ne tienne ! Le sieur Ribet, sans même prendre la peine de les en avertir et de se munir de leur aveu, se déclara leur mandataire verbal et se rendit acquéreur en leur nom d'une parcelle de terrain, ou plutôt d'un rocher sans valeur d'une superficie de 4 ares 30 centiares, qui figure au rôle foncier de Luchon pour un revenu de 3 centimes. « Il les rendit ainsi « dit M. de Saint-Martin, propriétaires collectifs et « contribuables, sans leur consentement, pour une

(1) *Journal des Débats* du vendredi 26 janvier 1906.

« cote individuelle et infinitésimale ». Ici intervient l'administration préfectorale. On avait quelques jours seulement pour obtenir, avant la clôture de la revision des listes électorales, une mutation de cotes qui permit de faire figurer les 132 propriétaires sans le savoir au rôle foncier de Luchon. Un arrêté du Conseil de préfecture y pourvut le 1^{er} février 1905. Il « suppose » l'existence de requêtes individuelles des 132 à fin de mutation. Matériellement, ces requêtes existaient ; elles avaient été expédiées en bloc de Toulouse ou de Luchon, sur formules autographiées, et transmises de l'une de ces villes à l'administration compétente, toujours à l'insu des intéressés, qui même ignoraient encore à ce moment l'acte d'acquisition fait en leur nom. Ils finirent cependant par en savoir quelque chose et deux d'entr'eux protestèrent aussitôt, en menaçant d'intenter contre l'auteur de la supercherie une action en dommages-intérêts. Le sieur Ribet n'en fut nullement embarrassé. Il enleva aux protestataires, par un nouvel acte, la propriété qu'il leur avait spontanément conférée, et la passa à d'autres. Il trouva un notaire complaisant qui, après avoir reçu les premiers actes de vente, ne fit pas plus de difficulté pour recevoir les actes de revente. Cela fait, le sieur Ribet se sentit en règle avec les lois de son pays, et les maires des communes du canton de Saint-Béat, d'où les 132 étaient originaires, reçurent un beau jour 132 de-

mandes de radiation sur les listes électorales des dites communes. Nous n'avons pas besoin de dire que toutes ces demandes étaient des faux. Une vingtaine d'électeurs de Luchon, justement indignés de ces faits, adressèrent une plainte à M. le Procureur général de Toulouse, « plainte que ce magistrat semble avoir recueillie avec une parfaite indifférence et à laquelle il n'a pas donné suite ».

Tant d'ingéniosité n'a pas été dépensée par le sieur Ribet en pure perte. La commission de revision de la liste électorale de Luchon a maintenu l'inscription des 132, sous prétexte qu'ils s'étaient réclamés d'un arrêté de mutation, et qu'ils avaient justifié de leur demande de radiation sur la liste de la commune où ils figuraient antérieurement. Ils n'avaient, nous l'avons vu, rien réclamé ni rien justifié. Ces inscriptions illégales furent attaquées, par voie d'appel, devant le juge de paix qui, s'appropriant les motifs énoncés par la commission municipale, maintint 130 inscriptions sur 132. Sa décision, fut, à son tour, attaquée en cassation ; mais, la Cour, s'appuyant sur un vice de forme dans le pourvoi, confirma la décision du juge de paix. Le sieur Ribet a donc triomphé sur toute la ligne. Il a triomphé plus même qu'il n'aurait osé le croire. On se rappelle les deux électeurs qui ont protesté avec menace contre l'achat de terrains fait en leur nom.

Le sieur Ribet s'est empressé de les déposséder ;

n'importe ! ils avaient été inscrits sur la liste électorale de Luchon, ils y sont restés. Ils y avaient été inscrits parce qu'ils y étaient devenus contribuable ; ils y sont restés, dit M. de Saint-Martin, « en vertu de l'arrêt de cassation, quoique, par l'acte notarié qui les a postérieurement dépossédés, ils ne soient plus ni propriétaires, ni contribuables, au moment où leur inscription est devenue définitive.

L'effet subsiste, la cause a disparu ».

Il est juste d'ajouter que « le scandale a été rendu impossible par la publicité donnée à l'incident. Les 134 codébiteurs de l'impôt global de 3 centimes ont fini par être radiés ».

Ouvrons « l'Officiel », parcourons les rapports sur les élections, nous y trouverons de nombreux faits analogues. En général, le rapporteur ne s'effraie pas des radiations et des omissions illégales, il les excuse même, il déclare que le scrutin n'eût pas été modifié, il ajoute que l'électeur est victime de sa négligence puisqu'il avait le moyen légal d'y parer.

CHAPITRE III

LES RÉFORMES

§ 1^{er}. — L'article additionnel de M. Fleury-Ravarin.

Le premier reproche qu'il est permis d'adresser au régime actuel est le manque de publicité des listes électorales. L'électeur qui veut contrôler les listes est obligé de se déplacer, il doit se rendre à la mairie à certaines heures, il y trouvera peut-être les listes entre les mains d'autres personnes : employés de la mairie, ou simples particuliers.

Que se passe-t-il ? Quelques patrons, quelques bourgeois vérifient si leur personnel est inscrit. L'ouvrier, le paysan, lorsqu'ils en ont le loisir, n'osent pas se rendre à la mairie : l'ignorance de la loi, la peur d'être mal reçus, la crainte que l'on ne devine les inscriptions qu'ils veulent vérifier, le qu'en dira-t-on, leur interdisent l'accès de la maison commune.

A l'étranger, les partis sont fortement constitués,

des comités se chargent de la vérification des listes électorales ; le contrôle est sérieux. En France, les partis manquent d'organisation et de cohésion ; sur ce point, notre individualisme excessif reparaît. On cite comme un fait exceptionnel ce qui s'est passé dernièrement à Lyon : « Une ou deux circonscriptions ont été l'objet d'une épuration ; un comité s'est formé pour l'assainissement des listes ; une lettre recommandée a été adressée à chaque électeur inscrit ; dès que la terre revenait avec la mention « inconnu » une demande en radiation était adressée à la mairie ; mais si l'œuvre était longue, le temps imparti aux réclamations était court ; il fallait un dévouement exceptionnel pour triompher en vingt jours de la mauvaise volonté des bureaux (1) ».

Lors de la discussion à la Chambre des Députés des propositions de loi tendant à assurer le secret et la liberté du vote, M. Fleury-Ravarin proposa l'article traditionnel suivant :

« Dans les communes au-dessous de 1.000 électeurs, la liste électorale sera, par les soins du maire, affichée d'une façon permanente à la porte de la mairie ; elle indiquera dans l'ordre alphabétique les noms, prénoms, profession, domicile, lieu et année de naissance de chaque électeur. Mention

(1) GEORGES PICOT : La liberté électorale. — *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} février 1906, page 544.

spéciale sera faite des militaires en activité de service et des électeurs non domiciliés dans la commune avec le motif de leur inscription.

Dans les communes où le nombre des électeurs dépasse le chiffre de 1000, la liste, au lieu d'être affichée, sera imprimée et publiée en brochure.

Exceptionnellement dans les villes comptant plus de 10.000 électeurs la liste sera établie par bureau de vote en suivant dans chaque bureau l'ordre alphabétique des rues, dans chaque rue l'ordre des maisons par numéros et dans chaque maison l'ordre alphabétique des électeurs.

Tout électeur aura le droit d'exiger au secrétariat de la mairie délivrance d'un exemplaire de la liste moyennant une redevance fixée par le Conseil municipal et calculée de façon à couvrir la commune des frais d'impression.

Les mesures de publicité seront renouvelées chaque année dans la quinzaine qui suivra la clôture de la revision ».

Cette proposition fut renvoyée à la commission du suffrage universel. M. Fleury-Ravarin constate que « la publicité des listes électorales dans l'état actuel de la législation est purement théorique et illusoire ». Son projet adopté, la situation serait-elle améliorée ?

Dans les communes au dessus de 1000 électeurs, c'est-à-dire dans les communes où les fraudes sont

les plus faciles, il n'y aurait aucun changement. Pourquoi ne pas adopter une règle uniforme : l'affichage dans toutes les communes ?

On présente deux objections : les frais d'affichage seront élevés ; mais l'avenir du pays dépend du vote de l'électeur, c'est-à-dire que toute élection dépend à son tour de l'établissement régulier des listes électorales : cela justifie suffisamment la dépense.

On ajoute que l'affichage est impossible en fait : l'affichage d'une liste unique sans doute, mais l'affichage par canton est très réalisable ; les listes électorales sont déjà établies par canton dans les grandes villes.

La solution serait peut-être dans un moyen terme : l'affichage des radiations et des inscriptions de l'année.

Dans tous les cas, l'affichage à la porte de la mairie est insuffisant. L'affichage en divers endroits de la commune, du canton pour les villes importantes : telle devrait être la règle.

L'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne pratiquent déjà l'affichage. Dans ce dernier pays on joint à l'affiche, l'avis que le Conseil municipal de la liste électorale se réunira à telle date et que tout habitant pourra lui présenter ses réclamations verbalement ou par écrit : mesure de précaution excellente.

§ 2. — La proposition de M. Louis Passy.

L'affichage des listes électorales serait une première amélioration. D'autres modifications sont aussi urgentes.

En 1894, M. Louis Passy dépose à la Chambre des Députés une proposition de loi sur la confection et la revision des listes électorales.

« L'esprit des modifications proposées, dit-il dans l'exposé des motifs, est d'enlever aux conseils municipaux la disposition pour ainsi dire exclusive de la liste électorale. Fortifier l'action de l'administration supérieure qui le plus souvent reste muette et indifférente et semble oublier le rôle que lui confère la loi, organiser le contrôle de l'élément judiciaire auquel on n'a pas donné la place qui lui est due : voilà des mesures et des résolutions de la plus vulgaire prudence et pour mieux dire, voilà des mesures d'une impérieuse nécessité ». Il demandait de substituer à la commission municipale actuelle une commission judiciaire composée d'un juge de paix et de deux personnes déléguées par le président du tribunal civil ; l'appel serait porté devant le tribunal civil de l'arrondissement. Il faisait remarquer que la législation électorale est hérissée de difficultés judiciaires et que beaucoup de juges de paix sont par conséquent au-dessous de leur tâ-

che ; il ajoutait que le juge de paix est un magistrat amovible « dépendant de ses relations avec les municipalités et des fluctuations des partis politiques ».

D'autres proposent que la commission municipale se compose du maire, d'un délégué du préfet et de plusieurs membres du conseil municipal désignés par le tirage au sort et non par élection. Tout membre du Conseil municipal pourrait être autorisé sur sa demande, à assister aux travaux de la commission, mais sans voix délibérative. Le délai ouvert aux réclamations est un peu court : en Belgique, les listes sont laissées à l'inspection du public du 3 septembre au 31 janvier.

En résumé, manque de publicité des listes électorales : manque de garantie des commissions chargées de reviser et de statuer sur les réclamations, tels sont les reproches que l'on adresse à la législation actuelle.

§ 3. — Le projet de M. Georges Picot.

Certains ne cherchent pas la solution dans des modifications, ils sont plus radicaux, ils jugent le système mauvais, ils veulent remplacer les listes électorales par des registres civiques.

Dans un article paru le 1^{er} février 1906 dans la

« Revue des Deux-Mondes » M. Georges Picot expose ainsi la réforme qu'il préconise (1) :

« A côté de certaines lois mal venues, la France, dit-il, en possède d'admirables qui ont fait leurs preuves. Nous avons des modèles à imiter, et, cette fois, sans aller chez nos voisins. Lorsque l'état civil fut confié aux 36.000 maires, la hardiesse était grande ; elle réussit pleinement. Maires de villages aussi bien que maires des villes, tous prirent l'habitude de tenir les registres avec une exactitude scrupuleuse ; les magistrats du parquet se livrent à une vérification annuelle qui est le meilleur des contrôles et on peut assurer que ce service compliqué et minutieux réalise tout ce qu'il est permis de souhaiter.

Pourquoi ne pas ajouter aux registres de naissance, de mariage et de décès, un quatrième registre électoral ? Tenu avec la même rigueur, participant aux mêmes traditions, soumis à l'inspection des magistrats, il deviendrait en peu d'années, comme ses aînés, la source même du droit.

A l'âge de vingt et un ans, en même temps que se forme la liste des enfants nés dans la commune et ayant atteint l'âge du service militaire, le maire dresserait une sorte d'acte de naissance politique.

(1) GEORGES PICOT. *La liberté électorale*. Revue des Deux Mondes 1^{er} février 1906, page 549.

Spontanément, sans attendre une réquisition, il inscrirait cet acte sur le registre électoral. La loi ne demanderait au maire aucune autre initiative. Il serait interdit à l'officier de l'état civil d'opérer sur son registre aucun changement, aucune addition, aucune rature de quelque genre qu'elle soit, sans une sentence du juge de paix. Comment serait-il surpris de cette interdiction ? Le Code civil la lui impose pour les registres d'état civil, en subordonnant toute rectification à un jugement du tribunal. La stabilité de l'acte initial serait pour l'électeur la première des garanties.

Lorsqu'il viendrait à changer de domicile, il s'adresserait au juge de paix ; sur la justification du nouveau domicile, le magistrat rendrait une sentence de radiation et d'inscription qui serait transcrite dans la commune d'origine et dans la nouvelle commune.

Le registre serait dorénavant la matrice électoral. A toute époque de l'année, sur sentence du juge de paix, les rectifications seraient permises. Il n'y aurait plus de période d'intangibilité mettant obstacle 10 ou 11 mois à l'exercice des droits acquis. Au lieu d'une revision hâtive, rendant illusoire les vérifications, tout électeur pourrait à toute époque réclamer son inscription. Tout au plus, dans les semaines qui précèdent les élections, à dater du décret convoquant le collège électoral, les inscriptions seraient

elles suspendues pour permettre d'arrêter la liste. Chaque année, le double du registre serait déposé à la justice de paix, tandis que l'autre double demeurerait à la mairie. Entre le maire et le juge cantonal, sous le contrôle des magistrats du parquet, les registres électoraux mettraient en peu d'années l'ordre dans le déplorable chaos de nos listes d'électeurs. Pour la première fois le droit de l'électeur français serait garanti.

Lorsque le législateur se décidera à entrer dans cette voie, il devra faire un pas de plus. Les cartes d'électeurs, rédigées en quelques jours, à la veille d'une élection, distribuées de porte en porte par le garde-champêtre, revenant au maire qui les voit s'accumuler, sont une tentation pour les malhonnêtes gens. Aux cartes banales il faudrait substituer un extrait du registre transcrit sur un livret électoral, semblable au livret militaire, qui formerait, entre les mains de l'électeur, son titre permanent. C'est en présentant ce livret contenant son signalement et sa signature qu'il sera admis à voter ; c'est à une page du livret que serait apposé le cachet de la mairie attestant qu'à telle date il a usé de son droit civique. La loi militaire a fait entrer dans les mœurs l'usage du livret et fait comprendre aux citoyens son importance. Le paysan garderait à la meilleure place de son vieux bahut les deux livrets qui serviraient à lui rappeler son double devoir envers la patrie.

L'ensemble de ce système, à la fois simple et pratique, nous était exposé dans ses grandes lignes, il y a un quart de siècle, par un de ceux qui avaient été le plus frappé du vice des listes et de leur révision illusoire. Nous entendons encore M. Dufaure : il tenait à la main les rapports des procureurs généraux, sa voix s'animait en les résumant ; il disait qu'il fallait couper le mal dans sa racine, supprimer cet instrument de corruption, enlever les pires tentations aux maires, aller chercher les garanties là où elles peuvent seules exister, en demandant non des services aux bureaux administratifs, mais des sentences aux magistrats ; il appelait de ses vœux le jour où il pourrait présenter et défendre une telle réforme.

M. Georges Picot s'inspire des législations suisse et chilienne, il reprend la proposition de M. Louis Passy.

Dans la première partie de son projet de loi, soumis à la Chambre des Députés en 1894, M. Louis Passy demande qu'il soit établi dans chaque mairie un registre sur lequel tout citoyen français, « à l'âge de 21 ans, serait tenu de faire inscrire sa déclaration de majorité qui serait pour ainsi dire son acte de naissance électoral ». Il estime que le domicile politique comme le domicile civil doit s'acquérir par une déclaration formelle. Au point de vue théorique, il peut avoir raison ; il serait heureux de voir l'élec-

teur plus conscient de ses droits ; mais dans la pratique, ce n'est pas en imposant une formalité de plus à l'électeur qu'on obtiendrait ce résultat.

M. Georges Picot écarte la question de la déclaration. Il est partisan de l'inscription d'office par le maire. Il propose l'adoption d'un registre électoral auquel s'appliqueraient toutes les prescriptions du code civil pour la tenue des registres des actes de l'état civil. Il constate que ces registres nous ont donné entière satisfaction ; on aurait donc l'avantage d'adopter un système déjà expérimenté.

En outre, il demande la suppression de la carte d'électeur et son remplacement par le livret d'électeur. Cette idée fut aussi émise par M. Passy ; la carte d'électeur, cause de nombreuses fraudes ! Ce paquet de cartes qui se trouve sur le bureau électoral n'est-il pas une tentation pour un maire peu scrupuleux ? Le livret électoral supprimerait ces abus. Le livret militaire servirait de modèle à son établissement et à sa tenue. A la première page se trouverait le signalement et la signature de l'électeur ; sur les pages suivantes, le président du bureau électoral attesterait que l'électeur a usé de son droit ; dans une dernière partie, un résumé des principales dispositions de la loi électorale enseignerait à l'électeur comment il peut et doit exercer ses droits.

Tout récemment, au banquet Hoche à Versailles,

M. Georges Picot a de nouveau développé son idée. La critique fut bienveillante. Le droit de l'électeur serait garanti ; les difficultés pratiques ne seraient pas à craindre ; seule, la question des frais pourrait être un obstacle. Mais quel est le contribuable qui critiquera des dépenses, lorsqu'elles auront pour but d'assurer la sincérité des élections.

En 1895, M. Odilon Barrot, rapporteur du projet de M. Passy, estimait que la proposition méritait une étude approfondie. Malheureusement ce projet eut le sort de beaucoup d'autres en matière électorale ; le 1^{er} avril il fut pris en considération par la Chambre ; il ne vint jamais en discussion.

La question de la création du registre électoral et du livret électoral est de nouveau à l'ordre du jour ; souhaitons que le législateur, qui semble plus décidé à faire des réformes, transforme en article de loi les idées de M. Picot.

DEUXIÈME PARTIE

LE VOTE

INTRODUCTION

La période électorale est achevée. Durant ces vingt jours (1), les murs se sont recouverts de professions de foi pleines de promesses, d'affiches au titre sensationnel. — La loi du 27 janvier 1902 autorise les maires et les préfets à interdire l'affichage sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique. — Les réunions publiques, où les affirmations tiennent généralement lieu de démonstrations, se sont multipliées.

Le jour de l'élection est arrivé. Isolément, ou « par poussées », les électeurs se rendent dans des locaux, salles de mairie ou salles d'école, transformés en sections de vote : ils vont déposer leur bulletin dans l'urne.

(1) La période électorale ne dure que 13 jours pour les élections aux conseils généraux, aux conseils d'arrondissements, aux conseils municipaux.

Les mesures législatives seront-elles propres à assurer la dignité du suffrage universel ; permettront-elles au contraire la « sophistication du scrutin » ? Les résultats de la bataille électorale seront-ils conformes aux idées de la majorité ? Une minorité peu scrupuleuse pourra-t-elle s'assurer la victoire ?

Le problème sera résolu par l'étude de ces trois questions :

- 1° Le bureau électoral ;
 - 2° Le vote proprement dit ;
 - 3° Le dépouillement du scrutin.
-

CHAPITRE PREMIER

LE BUREAU ÉLECTORAL

§ 1. — La Législation actuelle

Les articles 12, 13, 14, 15, 16 du décret réglementaire du 2 février 1852 fixent la composition et les droits des bureaux électoraux.

Art. 12. — Le bureau de chaque collège ou section est composé d'un président, de quatre assesseurs et d'un secrétaire choisi par eux parmi les électeurs. Dans les délibérations du bureau le secrétaire n'a que voix consultative.

Art. 13. — Les collèges et sections sont présidés par les maires, adjoints et conseillers municipaux de la commune ; à leur défaut les présidents sont désignés par le maire parmi les électeurs sachant lire et écrire.

Art. 14. — Les assesseurs sont pris suivant l'ordre du tableau parmi les conseillers municipaux sachant lire et écrire ; à leur défaut, les assesseurs

sont les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs présents, sachant lire et écrire.

Art. 15. — Trois membres du bureau au moins doivent être présents pendant tout le cours des opérations du collège.

Art. 16. — Le bureau prononce provisoirement sur les difficultés qui s'élèvent touchant les opérations du collège ou de la section. Les décisions sont motivées.

Toutes les réclamations et décisions sont inscrites au procès-verbal ; les pièces ou bulletins qui s'y rapportent y sont annexés, après avoir été parafés par le bureau.

La loi de 1884 a introduit une légère modification à la composition du bureau pour les élections municipales ; les assesseurs sont toujours les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs sachant lire et écrire, présents à l'ouverture du scrutin.

Ce qui est la règle en matière d'élection municipale devrait être l'exception en matière d'élections législatives et départementales. En fait, la loi n'impose pas la présence obligatoire des conseillers municipaux ; ceux-ci trouveront facilement une excuse pour ne pas remplir leur fonction.

Dans la pratique, la composition du bureau électoral sera donc la suivante : un président, qui sera le maire ou un conseiller municipal, les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs présents à l'ouverture du scrutin.

Légalement, le hasard seul devrait présider au choix des électeurs comme assesseurs ; en réalité, le président du bureau électoral a toute facilité pour s'entendre avec ses amis politiques ; il peut ainsi constituer un bureau dont la composition sera loin d'offrir toute garantie d'impartialité. Une circulaire du ministre de l'intérieur lui recommande même de se munir à l'avance d'électeurs de bonne volonté afin d'éviter tout retard.

Sans doute le scrutin est public : les électeurs peuvent rester dans les salles de vote et se rendre compte de la régularité des opérations. Les candidats ont donc indirectement le droit de surveillance mais l'art. 11 du décret réglementaire du 2 février 1852 donne au président la police de l'assemblée ; il a le droit de faire évacuer la salle sous un prétexte quelconque. Ainsi s'explique le désir de certains : ils jugent le régime actuel insuffisant, ils demandent la présence au bureau électoral de délégués du candidat, ils réclament la transformation de la faculté actuelle en article de loi.

§ 2. — La représentation des candidats.

SECTION PREMIÈRE. — *Les projets de loi*

M. Jules Guesde prend l'initiative du mouvement ; le 30 janvier 1894, il demande la modification de l'art. 12.

« Il pourra être adjoint au bureau de chaque collège ou section, composé d'un président, de deux
« assesseurs et d'un secrétaire choisi par eux parmi
« les électeurs, un représentant de chacun des candidats en présence ».

M. Defontaine, rapporteur du projet, se montre partisan de la réforme. Il fait remarquer le danger qu'il y aurait à donner voix délibérative aux représentants des candidats « en apparence adversaires, mais unis dans le vote pour former une majorité d'opposition lors des décisions du bureau » ; il réduit leur rôle à celui de simple témoin avec le droit de faire consigner au procès-verbal les irrégularités.

Le 19 juillet 1897, M. Gabriel Deville reprend la proposition de M. Jules Guesde, il tient compte de l'observation de M. Defontaine.

« Au bureau de chaque collège ou section composé d'un président, de quatre assesseurs et d'un
« secrétaire choisi par eux parmi les électeurs, il pourra, au gré des candidats, être adjoint un représentant de chacun des candidats en présence.
« Ce représentant sera admis sur le vu d'une lettre
« signée par un candidat le désignant à cet effet.

« Dans les délibérations du bureau, le secrétaire
« et les représentants des candidats n'ont que voix consultative, mais ils peuvent faire mentionner
« leurs observations au procès-verbal et signer ce-
« lui-ci ».

M. Gabriel Deville voulait remanier la loi électorale ; il réclamait l'abrogation de la loi sur les candidatures multiples, le vote sous enveloppe, etc.

Le 8 juillet 1898, M. Defontaine présente à la Chambre un texte sur le vote secret, l'art. 3 reproduit la disposition de M. Gabriel Deville.

« Dans les élections législatives, il pourra être
« adjoint au bureau de chaque collège ou section,
« composé d'un président, de quatre assesseurs et
« d'un secrétaire choisi par eux parmi les électeurs,
« un représentant de chacun des candidats en présence, avec voix consultative seulement ; le représentant devra être désigné par le candidat lui-même ».

La commission du suffrage universel ne conteste pas le mérite de la réforme ; elle écarte cependant cet article, car elle ne veut adopter que des dispositions applicables à toutes les élections.

Le président du Conseil, M. Waldeck-Rousseau, interrogé par la commission, déclare qu'admettre la présence de représentants des candidats dans la salle de vote, « serait organiser la bataille autour de l'urne ».

En décembre 1901, la Chambre des Députés fut appelée à discuter les conclusions du rapport de M. Ruau sur trois projets de loi relatifs à la sincérité des opérations électorales, parmi lesquels, le projet de M. Defontaine.

La discussion ne fut pas de longue durée ; l'art. 2 relatif à la cabine d'isolement fut repoussé et la proposition fut renvoyée à la commission du suffrage universel.

Certains députés furent surpris de ne pas voir figurer parmi les dispositions du projet un article relatif aux représentants des candidats ; cette disposition ne faisait l'objet que d'un amendement.

Le rapporteur, M. Ruau, déclara que cette réforme serait un « guet-apens électoral ». L'électeur serait pris entre deux surveillances ; surveillance de ceux qui l'accompagnent au scrutin, et surveillance de ceux qui représentent les candidats.

M. Bérard ajouta que ces représentants ne seraient que des agents de surveillance revêtus d'un caractère officiel, que ce système serait bien plus dangereux que le système actuel, que seuls les candidats riches pourraient en avoir ; ce serait donc une prime à la richesse.

Durant la dernière législature, M. Delory reprend à son compte la proposition de M. Guesde, il demande uniquement la modification de l'art. 12 ; de nouveau, M. Defontaine présente un projet de loi tendant à assurer le secret et la liberté du vote ; l'art. 3 est relatif à la présence des représentants des candidats au bureau de vote.

La commission du suffrage universel établit son rapport : elle déclare que cette proposition est à

l'encontre du but que se sont proposés ses auteurs ; elle la rejette s'appuyant sur les paroles de M. Waldeck-Rousseau et M. Bérard en 1901.

Le 27 octobre 1904, l'ordre du jour de la Chambre des Députés appelle la discussion des propositions de loi relatives à la sincérité des opérations électorales. Les partisans de la représentation des candidats au bureau de vote s'étonnent de l'absence de toute disposition à ce sujet. MM. Lasies, Constans, Andrieu, Duclau-Monteil, prennent la parole. La Chambre est favorable à la réforme. La commission cesse son opposition. L'article 8 est adopté.

« Dans les élections législatives et départementales, le candidat ou tout électeur de la circonscription désigné par lui au moyen d'une délégation sur papier libre, revêtue de sa signature légalisée, aura, pendant toute la durée du vote et des opérations du dépouillement, accès dans les salles du vote de toutes les communes du canton ou de la circonscription ; il fera constater par le président du bureau de vote son identité et sa qualité.

« Le candidat ne pourra avoir qu'un représentant à la fois dans chaque bureau de vote.

« Il aura le droit de surveiller et contrôler toutes les opérations électorales et pourra lui-même, en les signant, mentionner au procès-verbal ses observations ou protestations.

« Dans chaque bureau de vote, un double du pro-

cès-verbal sera remis au représentant désigné, après la proclamation du scrutin ».

Le 7 novembre 1905, le projet, voté par la Chambre, vient en discussion au Luxembourg. M. Girard combat l'art. 8 ; il craint les conflits, il s'indigne de cette défiance exagérée à l'égard des présidents des bureaux électoraux ; il s'inquiète des frais du double du procès-verbal, il proclame la mesure antidémocratique, les témoins devant être payés. M. Lintilhac, rapporteur du projet, défend l'art. 8. Les arguments de M. Girard ont fortement impressionné le Sénat. Par 152 voix contre 89, l'art. 8 est rejeté.

Nouvelle discussion à la Chambre des Députés le 24 novembre 1905. La présence des témoins est jugée indispensable pour la sincérité des opérations électorales. L'art. 8 est adopté sans objection.

Seconde délibération au Luxembourg le 6 février 1906. Par 135 voix contre 132 le Sénat rejette la réforme.

SECTION II. — *Les avantages de la réforme. — La réponse aux objections.*

La présence de représentants des candidats au bureau électoral nous paraît un excellent moyen pour prévenir les fraudes électorales.

La loi actuelle légitime déjà cette présence ; elle autorise tout candidat à pénétrer dans les salles de

vote et à surveiller personnellement les opérations. Or, ce droit, il est bien évident que le candidat est dans l'impossibilité de l'exercer ; il ne peut se trouver à la fois dans toutes les sections de vote. Le droit est donc purement illusoire si le candidat n'a pas la faculté de le déléguer.

Bien plus, le régime en vigueur nous semble illogique. Le candidat peut donner mandat à un de ses amis de veiller à l'observation de la loi, le président du bureau n'a rien à objecter, mais il a la police de l'assemblée : le moindre prétexte lui suffira pour expulser ce témoin gênant.

Le droit de police du président est un nouvel argument en faveur de la présence de mandataires des candidats au bureau électoral. Il est un moment où les incidents peuvent se développer rapidement : c'est à l'heure du dépouillement. Le résultat ne répondant pas à ses vœux, le président pourra très facilement faire évacuer la salle, il restera seul avec des amis politiques, il rédigera un procès-verbal à sa guise, il rendra la majorité à son candidat.

Nous ne voulons pas attaquer les maires et douter de leur intégrité ; mais n'oublions pas que la passion politique peut entraîner l'homme le plus honnête à l'emploi de procédés plus ou moins corrects.

Il est, du reste, un principe en matière électorale : dans cette question vitale pour un pays, le législateur ne saurait procéder avec trop de précision ; il

ne doit pas seulement poser des principes généraux, il doit tout régler dans les moindres détails. Les faits ont suffisamment démontré la nécessité de cette façon d'agir.

Ainsi s'expliquent les divers paragraphes de l'art. 8.

M. Waldeck-Rousseau avait annoncé que la présence de délégués officiels amènerait nécessairement la bataille autour de l'urne. L'objection était forte, le législateur en tint compte. Pour éviter ces discussions violentes, le nombre et les droits des représentants des candidats ont été définis.

« Le candidat ne pourra avoir qu'un seul représentant à la fois dans chaque bureau de vote. »

L'encombrement autour de l'urne ne sera pas à craindre ; la liberté électorale sera respectée ; les partisans du candidat mis en minorité, transformés en délégués, ne pourrons pas empêcher la proclamation des résultats.

Le mandataire n'a pas de pouvoirs étendus, il n'a pas le droit de provoquer des arrestations (1), il n'a pas voix délibérative, il doit uniquement surveiller les opérations électorales.

Il peut mentionner lui-même au procès-verbal ses observations ou ses protestations en les signant ;

(1) Les représentants des Candidats au Canada ont le droit de police.

il n'a pas à craindre les reproductions inexactes ou incomplètes.

A la fin des opérations de dépouillement il se fera remettre un double du procès-verbal ; le candidat aura ainsi un extrait authentique des résultats du dépouillement de chaque commune ; il sera donc certain qu'ils ne seront pas modifiés pendant l'intervalle qui sépare le jour où les procès-verbaux sont établis à la mairie du jour où ils sont remis à la préfecture.

Les fonctions du représentant étant strictement définies, les querelles entre le président et les délégués seront peu fréquentes.

Il eût été aussi facile d'éviter toute altercation entre les électeurs et les délégués ; il suffisait d'interdire aux délégués d'adresser la parole et de répondre aux électeurs. Le représentant n'aurait uniquement que le droit d'interpeller le président. On évitait ainsi une cause sérieuse de discòrdes.

Les scènes tumultueuses, que redoutent certains, ont déjà lieu aujourd'hui ; autour des tables de dépouillement des discussions violentes dégènèrent parfois en batailles. La présence de témoins dont le rôle est nettement tracé ne les rendra pas plus fréquentes.

La Belgique, l'Angleterre et la Roumanie ont introduit les témoins dans le bureau de vote ; ils n'ont jamais songé à restreindre ou à supprimer les droits de ces représentants,

Le nombre des témoins est fixé par la loi belge au maximum à trois pour un même bureau ; lorsqu'il est supérieur, il est réduit à ce chiffre par la voix du tirage au sort.

M. Defontaine, dans son dernier projet, s'était inspiré de cette disposition.

« Lorsque le nombre des candidats désireux
« d'avoir un témoin sera supérieur à cinq, il sera
« ramené à ce chiffre par le tirage au sort qui aura
« lieu avant l'ouverture du scrutin ».

Adopter cette mesure eût été une innovation heureuse. L'émiettement des partis est une caractéristique de notre pays ; les groupes sont très nombreux ; à tout instant, de nouveaux sont en formation.

Ce dispositif permettait encore d'adopter cette réforme pour toutes les élections au lieu de la limiter aux élections législatives et départementales ; le désir de la commission du suffrage universel qui voulait avant tout faire un travail d'ensemble propre à toutes les élections, eût été satisfait.

C'est une prime aux candidats riches, ont déclaré les ennemis des délégués officiels.

Admettre que l'on ne rencontrera pas des gens disposés à exercer gratuitement la surveillance du scrutin, c'est calomnier le corps électoral. Dans tous les partis, les bonnes volontés ne manquent pas ; les luttes politiques sont suffisamment ardentes pour

que des individus s'offrent spontanément. Aujourd'hui les bulletins de vote sont distribués par les soins du candidat. Candidats pauvres et candidats riches ont toujours trouvé des porteurs ; ils trouveront aussi facilement des délégués.

Enfin, cette mesure serait plutôt une prime à l'organisation des partis qu'une prime à la richesse. Quand un parti est solidement constitué, le comité directeur désigne son candidat ; il choisira de même les représentants du candidat au bureau de vote. Candidats et délégués rempliront leur rôle avec le même zèle ; il ne sera pas nécessaire que les seconds soient des agents salariés.

Dernière objection : Qui paiera les frais de double du procès-verbal ?

On appliquera le droit commun en matière électorale ; l'Etat, le département, la commune, supporteront les frais, suivant l'élection.

Cette question de dépenses est du reste accessoire dans une matière aussi sérieuse. Il ne faut pas plus rechercher les opérations électorales peu dispendieuses que les opérations électorales « paisibles » ; la première, et la seule préoccupation doit être d'avoir des opérations électorales honnêtes.

La présence de représentants des candidats nous paraît une sérieuse garantie pour obtenir ce résultat ; c'est pourquoi nous sommes partisan de l'adoption de l'article 8.

CHAPITRE II

LE VOTE PROPREMENT DIT

§ 1^{er}. — La législation actuelle, ses lacunes, leurs conséquences

Le vote secret est un des principes fondamentaux du droit public moderne en matière électorale.

Depuis la Constitution de 1848, toutes nos lois relatives aux élections l'affirment nettement : elles considèrent le vote secret comme une conséquence forcée du suffrage universel.

Les prescriptions de détail, destinées à assurer le secret du vote, sont contenues dans les articles 21 et 22 du décret réglementaire du 2 février 1852.

Art. 21. — « Les électeurs apportent leur bulletin préparé hors de l'assemblée. Le papier du bulletin doit être blanc et sans signes extérieurs ».

Art. 22. — « L'électeur remet au président son bulletin fermé ».

En théorie, ces dispositions paraissent irréprochables, les précautions semblent complètes ; dans la pratique ces garanties sont manifestement insuf-

fisantes, elles permettent de recourir à des moyens dont le but unique est d'empêcher le scrutin d'être secret : la loi sera respectée dans sa lettre, mais elle sera violée dans son esprit.

La Constitution de 1848 gardait le silence sur la couleur du papier. Des abus furent aussitôt signalés. Des candidats confectionnèrent leurs bulletins sur du papier de couleur ; certains accaparèrent, à la dernière heure, tout le papier jaune du département et adoptèrent cette couleur pour leurs bulletins ; ils reconnaissaient ainsi facilement leurs électeurs. Le décret de 1852 imposa l'usage du papier blanc. Les candidats de mauvaise foi tournent de nouveau la difficulté ; ils utilisent des bulletins de couleur blanche, mais de nuance caractéristique.

Les membres du bureau devinent malgré eux la plupart des votes ; ils avouent qu'au bout de très peu de temps ils connaissent sans peine l'opinion de la majorité des électeurs à la simple inspection des bulletins. L'épaisseur, le grain, le satinage, le foulage de l'impression sont des caractères reconnaissables au toucher ; la nuance, la forme, les dimensions rendent les différences sensibles à l'œil.

En 1865, à la tribune du Corps législatif, M. Ernest Picard dénonce ce maire qui télégraphia, avec certitude, à son préfet les résultats du scrutin le soir même du premier jour de vote (1), alors que l'urne

(1) A cette époque le scrutin durait deux jours.

était enfermée et placée sous scellés. Plus récemment, un président de bureau tire les bulletins de l'urne, et, ne les dépliant pas, proclame les noms sans se tromper.

Le président du bureau a seul le droit de déposer les bulletins dans l'urne ; il peut ainsi connaître les votes ou les faire annuler. Il marquera les bulletins à l'aide de divers procédés ; tantôt, il dissimulera un crayon minuscule dans sa main ; tantôt, il trempera son pouce dans l'encre ou dans un dépôt de graisse soigneusement caché à proximité de l'urne ; il utilisera encore le coup d'ongle ou le froissement habile du papier.

Le président du bureau a même la faculté, la jurisprudence est formelle sur ce point, d'ouvrir les bulletins afin de vérifier s'ils ne sont pas multiples.

Les électeurs se rendent très bien compte que dans notre législation le vote secret est uniquement une affirmation de principe ; ceux qui redoutent les indiscretions du bureau cherchent à remédier eux-mêmes à l'insuffisance des garanties.

Sous le second empire, époque où les maires étaient nommés par le gouvernement, les électeurs découpaient le nom du candidat de l'opposition et le collaient sur le bulletin du candidat du gouvernement ; ils oubliaient que la plus grande épaisseur du milieu du bulletin était un signe de reconnais-

sance. Aujourd'hui les électeurs prennent les bulletins du candidat du bureau, effacent le nom imprimé et le remplacent par le nom manuscrit de leur candidat. Pour déjouer ce calcul, certains candidats adoptent pour bulletins des papiers assez légers pour que les altérations transparaissent à l'extérieur.

Les électeurs peuvent encore lutter contre l'intimidation du bureau ; ils sont sans défense contre la contrainte des tiers qui leur remettent un bulletin hors de la mairie, les accompagnent dans la salle du scrutin et ne les quittent qu'après le dépôt du bulletin dans l'urne.

Certains s'indignent, ils s'étonnent de voir les électeurs voter sous la pression et les menaces ; ils proclament que « les électeurs qui n'ont pas le courage de leur opinion ne sont pas des électeurs dignes de ce nom », ils oublient que les électeurs libres sont en petit nombre : la plupart sont placés sous une dépendance politique ou sous une dépendance sociale.

Les ouvriers, les domestiques, craignent de perdre leur gagne-pain, les fermiers désirent renouveler leur bail, les marchands tiennent à leur clientèle, les débitants de boisson sont menacés de contraventions, les indigents ont peur de ne plus être inscrits au bureau de bienfaisance, les fonctionnaires et les aspirants fonctionnaires veulent arriver.

Beaucoup, en votant contre leur conscience sont

excusables. Que peut-on reprocher à un père de famille qui est dans la perspective de se trouver le lendemain des élections sans travail et de voir sa femme et ses enfants sans pain ?

Il n'est pas rare, après une consultation nationale, d'entendre des protestations ; l'élu est souvent accusé d'avoir profité d'injustices électorales. Distribution d'argent, intervention officielle, ingérence cléricale, embrigadements patronaux : tels sont les mots que l'on prononce. On parlera, sans doute, bientôt de tyrannie syndicale.

Nous ne nous en tiendrons pas à ces allégations vagues, nous citerons des faits précis, nous les prendrons à « l'Officiel » dans les rapports sur les élections de 1902.

Nous ne nous arrêterons pas aux manœuvres de corruption : des candidats peu scrupuleux abuseront toujours de la misère de certains électeurs et achèteront leurs suffrages en leur faisant des propositions non déguisées d'argent. Nous donnerons uniquement des exemples de pression.

Citons, d'abord, quelques faits de pression officielle.

Le jour d'un conseil de revision, un préfet présente le futur candidat aux conscrits et aux membres d'une fanfare rassemblée à cette occasion ; un maire prévient le mari d'une femme qui exécute des travaux de couture pour le compte d'un établisse-

ment d'assistance publique de la commune, qu'un vote, contraire à celui qu'il indique, entraînera pour sa femme la perte de ces travaux ; un garde-champêtre menace des électeurs indigents de leur faire supprimer les secours qu'ils reçoivent de la commune s'ils ne votent pas suivant ses conseils ; un juge de paix distribue lui-même devant la mairie des cartes d'électeurs dans lesquelles sont encartés des bulletins de vote ; dans un article de journal, un instituteur, délégué des instituteurs au conseil départemental, engage très vivement ses confrères à combattre ouvertement telle candidature.

Des faits, tout aussi concluants, nous démontrent l'ingérence du clergé en matière d'élections.

La veille des élections des curés relisent en chaire le passage d'un mandement de carême dans lequel l'évêque dépeint le « gâchis social » où tombera la France, « si l'enseignement organisé par la République dure encore vingt ans ». « Vous verrez des paroisses sans églises, des temples sans Dieu, des frontières sans armée, des prétoires sans justice, des écoles sans autorité et sans enseignement moral, une jeunesse sans principes et sans mœurs, des familles sans autre lien que les besoins de la brute, des mariages sans durée et sans sanction, les unions libres proclamées comme la grande loi du régime nouveau, toutes les lois de la propriété abolies, les bornes enlevées des champs, les possesseurs du

sol expropriés et devenus les pensionnaires d'un Etat qui multipliera pour eux les hôpitaux et les prisons ». Un curé menace de révocation un chantre s'il ne vote pas pour le bon candidat ; un pasteur se rend dans les cafés et réunions et parle en faveur du candidat qui lui est cher ; des congréganistes informent les fournisseurs qu'ils leur feront perdre leur clientèle si leur candidat n'est pas élu.

Terminons cette énumération par quelques faits de pression patronale.

Un patron renvoie des ouvriers pour n'avoir pas voté suivant ses indications ; des contre-mâîtres conduisent en groupe des ouvriers au scrutin ; la veille des élections, un directeur rassemble ses ouvriers, leur conseille de voter pour un candidat, et leur promet un jour de repos en cas de succès ; un propriétaire accompagne au scrutin ses fermiers, surveille leur vote et le vérifie à la sortie en faisant retourner les poches ; des ouvriers sont embrigadés pour faire de la propagande : les heures qu'ils passent dans les réunions publiques du candidat du patron leur sont comptées et payées comme heures de travail.

Les différentes règles actuellement en vigueur pour assurer la liberté électorale sont donc incomplètes ; le principe de notre droit public, le secret du vote, est violé constamment. Il est urgent de modifier un état de choses aussi déplorable, il est néces-

saire de multiplier les précautions matérielles, il faut assurer le respect de la loi dans sa lettre et dans son esprit.

Dans une démocratie où tout repose sur les résultats du scrutin, il est indispensable qu'aucun soupçon ne puisse s'élever sur la réalité du résultat : la représentation nationale aura d'autant plus de prestige, qu'elle sera l'image plus vraie de la nation.

« La loi qui fixe la manière de donner les bulletins de suffrage est la loi fondamentale dans les démocraties ». Le législateur ne l'ignore pas, il sait que « l'acte électoral est une des choses les plus graves du monde », il sait que dans les pays de suffrage universel il faut entourer le vote de garanties minutieuses pour en assurer la sincérité. Dans ce but, depuis 1865, divers systèmes ont été proposés au Parlement. Nous en ferons l'étude critique ; nous nous permettrons ensuite d'énoncer les formalités que nous jugeons indispensables pour assurer la liberté électorale.

Mais auparavant, nous croyons utile de nous arrêter quelques instants à cette discussion classique : le vote doit-il être secret ?

§ 2. — Le vote doit-il être secret ?

Poser cette question aujourd'hui peut paraître suranné. Des philosophes se sont cependant montrés d'ardents défenseurs du vote public.

Cicéron, dans son ouvrage de *Légibus*, se prononce en faveur du vote public. « Il faut en donnant au peuple les apparences de la liberté, maintenir, par la publicité du vote, l'autorité des gens de bien et faire disparaître toute cause de dissension ».

Cicéron écrivait ces lignes à une époque où le vote secret venait d'être substitué à Rome au vote public : la corruption et les violences qui accompagnaient d'ordinaire les élections avaient été la cause de ce changement.

Montesquieu, dans *l'Esprit des lois*, se montre tout aussi affirmatif (1).

« C'est une grande question si les suffrages doivent être publics ou secrets. Cicéron écrit que les lois qui les rendirent secrets dans les derniers temps de la République romaine furent une des grandes causes de sa chute. Comme ceci se pratique diversement dans différentes Républiques, voici, je crois, ce qu'il faut en penser. Sans doute que, lorsque le peuple donne ses suffrages, ils doivent être publics ; et ceci doit être regardé comme une loi fondamentale dans la démocratie. Il faut que le petit peuple soit éclairé par les principaux et contenu par la gravité de certains personnages. Ainsi dans la République romaine, en rendant les suffrages secrets, on détruisait tout ; il ne fut plus possible d'éclairer une

(1) MONTESQUIEU : *L'Esprit des lois*, tome premier. Livre second, chapitre deuxième, page 18.

populace qui se perdait. Mais lorsque dans une aristocratie le corps des nobles donne les suffrages ou, dans une démocratie, le Sénat, comme il n'est plus là question que de prévenir les brigues, les suffrages ne sauraient être trop secrets.

La brigue est dangereuse dans un Sénat ; elle est dangereuse dans un corps de nobles ; elle ne l'est pas dans le peuple, dont la nature est d'agir par passion. Dans les Etats où il n'a pas part au gouvernement, il s'échauffera pour un acteur comme il aurait fait pour les affaires. Le malheur d'une République, c'est lorsqu'il n'y a plus de brigue, et cela arrive lorsqu'on a corrompu le peuple à prix d'argent ; il devient de sang-froid, il s'affectionne à l'argent ; mais il ne s'affectionne plus aux affaires ; sans souci du gouvernement et de ce que l'on y propose, il attend tranquillement son salaire ».

Stuart Mill, dans « le Gouvernement représentatif », nous donne les raisons de son adhésion au vote public (1).

« La question la plus importante par rapport à la manière de voter est celle du secret ou de la publicité. Le secret est justifiable dans un grand nombre de cas, nécessaire quelquefois... Mais je prétends que dans les affaires d'un caractère politique, ces cas sont l'exception et non la règle... L'esprit du vote

(1) STUART MILL : *Le Gouvernement représentatif*, chapitre X : De la manière de voter, page 225.

par scrutin — la manière dont l'interprètera probablement l'électeur — c'est que le suffrage lui est donné pour lui-même et pour son profit particulier et point comme une charge publique... Or, cette idée, en prenant racine dans l'esprit général, fait un mal moral qui l'emporte sur tout le bien que pourrait faire le scrutin. En mettant tout au mieux, de quelque façon que l'on définisse ou que l'on comprenne l'idée d'un droit, personne ne peut avoir droit (si ce n'est dans le sens légal) au pouvoir sur autrui : toutes les fois qu'on permet à un homme de posséder un semblable pouvoir, il a moralement une charge dans toute la force du terme. Or, l'exercice de toute fonction politique, soit comme électeur, soit comme représentant, c'est le pouvoir sur autrui. Ceux qui disent que le suffrage n'est pas une charge mais un droit, n'ont sûrement pas examiné les conséquences auxquelles mène cette doctrine. Si le suffrage est un droit, s'il appartient au votant lui-même comment le blâmer, parce qu'il le vend ou parce qu'il l'emploie de façon à se faire bien venir d'une personne à laquelle il veut plaire pour un motif intéressé ? A la vérité, un homme doit posséder le suffrage afin (entre autres raisons) de pouvoir se protéger lui-même ; mais seulement contre un traitement dont il doit également préserver ses concitoyens autant que la chose dépend de son vote. Son vote n'est pas une chose à laisser à son caprice ;

ses désirs personnels n'ont rien à y voir, pas plus qu'au verdict d'un juré: C'est strictement une affaire de devoir ; il est obligé de voter suivant son opinion la plus éclairée et la plus consciencieuse du bien public... En toute élection politique, même dans le cas de suffrage universel (et à plus forte raison dans le cas de suffrage restreint) il y a pour le votant une obligation morale absolue de considérer, non son intérêt privé, mais l'intérêt public. Ceci étant admis, c'est au moins une conséquence, *prima facie*, que le devoir de voter comme tout autre devoir public, soit accompli devant les yeux du public, sous le coup de la critique du public dont chaque membre est non seulement intéressé à l'accomplissement de ce devoir, mais encore peut à bon droit trouver qu'on lui fait tort si le devoir n'est pas accompli honnêtement et soigneusement...

Il y a peu de temps encore les classes les plus élevées et les plus riches étaient en pleine possession du gouvernement. Leur pouvoir était le principal grief du pays.

L'habitude de voter au gré d'un maître ou d'un propriétaire était solidement enracinée... L'état politique et l'état social de ce pays ont grandement changé en tant qu'ils affectent cette question et changent tous les jours. Aujourd'hui, les classes les plus élevées ne sont plus maîtresses du pays. Il faut fermer les yeux sur tous les signes du temps

pour croire que les classes moyennes sont aussi soumises aux classes élevées et que les classes ouvrières sont aussi dépendantes des classes élevées et moyennes qu'elles l'étaient il y a vingt-cinq ans. Les événements des vingt-cinq dernières années, non seulement ont enseigné à chaque classe quelle était sa force collective, mais encore ont mis les individus d'une classe moins élevée en position de porter la tête autrement haute devant ceux d'une classe plus élevée. Dans la plupart des cas, le vote des électeurs, qu'il soit en opposition ou qu'il soit d'accord avec les désirs de leurs supérieurs, n'est pas maintenant le fruit d'une contrainte qu'on n'a plus désormais les mêmes moyens d'exercer : c'est l'expression de leurs inclinations politiques ou personnelles... »

Cicéron, Montesquieu et Stuart Mill ont présenté des arguments qui certainement ne sont pas sans valeur ; ils ont trop oublié que dans cette question le point de vue théorique était accessoire, le point de vue pratique seul étant à considérer.

Les deux premiers déclarent que les masses populaires ont besoin de direction : les personnes éclairées doivent les conseiller. Ce raisonnement pouvait être autrefois irréprochable ; aujourd'hui les électeurs ne sont plus des ignorants, ils ont toute facilité pour se renseigner : la presse est libre, les réunions publiques ne sont plus soumises à des formalités

gênantes. Bien plus, si la foule est aussi inconsciente ne serait-il pas préférable de ne pas lui accorder un droit aussi capital que le droit électoral ?

Pour Stuart Mill, le vote n'est pas un droit, mais une fonction. De nombreuses pages ont été écrites sur ce sujet ; la discussion n'est pas encore close. La théorie de Stuart Mill est très défendable : pourquoi ne pas assimiler le vote au service militaire, au service de juré ? Certains pays, parmi lesquels la Belgique, ont adopté cette thèse ; ils ont rendu le vote obligatoire mais ils ont maintenu le vote secret en raison des nécessités pratiques.

Stuart Mill n'admet le scrutin secret en matière politique que lorsque la masse des électeurs est dans la dépendance ; il cite comme exemple la fin de la République romaine ou de la République athénienne. Il affirme que cette contrainte n'existe plus aujourd'hui. « Il ferme les yeux sur tous les signes du temps », il oublie que le nombre des électeurs indépendants n'a jamais été aussi faible que de nos jours sous le régime de la grande industrie.

Il est incompréhensible que Stuart Mill ait écrit de semblables choses : il vivait en Angleterre à une époque où les scandales électoraux étaient nombreux ; il voyait l'opinion publique manifester en faveur du scrutin secret ; il entendait des hommes comme O'Connell et Gladstone, attaquer au Parlement le scrutin public et en dénoncer les abus.

L'histoire de son pays aurait dû le rendre un fervent défenseur du vote secret : le trafic des votes en Angleterre est en effet célèbre. Macaulay rapporte qu'en 1695, à l'élection de Westminster, en quelques heures un candidat malheureux dépensa vingt mille livres sterling. Sous le règne de Georges III, lord Chatam, à la tribune du Parlement, s'attaque à ces hommes qui, après avoir fait fortune aux Indes, voulaient pénétrer au Parlement. « Sans relations dans le pays, sans influences naturelles dues à la propriété du sol, les importateurs d'or étranger se sont ouvert un chemin dans le Parlement par un talent de corruption auquel ne peut résister le patrimoine d'un particulier ».

En 1872, l'Angleterre décrétait le vote secret.

La plupart des pays ont imité l'Angleterre : ils ont d'abord adopté le scrutin public ; ils l'ont presque tous abandonné après en avoir fait l'expérience.

La Prusse a conservé le scrutin public. Tout récemment, à quelques jours d'intervalle, eurent lieu des élections au Landtag et au Reichstag. Le résultat fut étrange : les mêmes électeurs envoyèrent des députés gouvernementaux au Landtag et des opposants au Reichstag. La raison de cette anomalie est très simple : le scrutin est public en Prusse ; il est secret en Allemagne.

L'histoire de notre pays est aussi instructive ; elle démontre que « toutes les fois que le pouvoir

a voulu se rendre maître des élections, il a supprimé ou altéré le secret du vote ».

Il y a un siècle, Robespierre faisait adopter la motion suivante par le Conseil général de la commune de Paris : « Le Conseil général, considérant que le salut de la patrie réside dans le choix qu'on va faire des membres appelés à la Convention nationale, que les assemblées électorales ayant constamment trompé les espérances du peuple, il est instant de prendre des mesures pour prévenir les abus résultant d'un mode d'élection évidemment vicieux, lorsqu'il ne reste plus assez de temps pour l'abolir, que la publicité est la sauvegarde du peuple, arrête, le substitut du Procureur de la commune entendu : 1^o Que les sections ordonneront à leurs électeurs de faire leurs élections à haute voix et par appel nominal...; 2^o Que les séances du corps électoral se tiendront en présence du peuple... »

En 1802, Bonaparte se faisait nommer Consul à vie par un plébiscite ; cette consultation populaire eut lieu au moyen de registres sur lesquels les citoyens inscrivaient leurs vœux.

Après son coup d'Etat, Louis-Napoléon voulait imiter son oncle, mais, cédant aux instances de ses amis, il décida que le plébiscite de 1851 aurait lieu au scrutin secret.

En résumé, le vote public a deux inconvénients . il encourage la corruption ; il pousse à l'abstention.

Avec le scrutin public, les candidats sont renseignés à tout moment, des progrès de l'élection ; poussés par le désir d'arriver, ils cherchent à gagner des suffrages par des promesses d'argent ; ils ont l'avantage de vérifier si les électeurs tiennent leur parole ; ils peuvent encore ne les payer qu'à la sortie de la salle de vote. Avec le scrutin secret, les candidats n'ont aucun moyen de contrôle ; ils ne tenteront donc plus de corrompre les électeurs.

Le scrutin public : cause d'abstention ! Les abstentionnistes se classent en effet en deux catégories : les négligents et les craintifs. Que le scrutin soit secret ou public, les négligents ne seront pas plus conscients de leur devoir : les statistiques ont démontré que, dans les pays de vote obligatoire, leur nombre ne diminue pas. Les craintifs, au contraire, désirent voter ; mais ils veulent, avant tout, conserver leur situation : sous le régime du scrutin secret ils n'hésiteront pas ; ils déposeront leur bulletin dans l'urne.

**§ 3. — Etudes des systèmes proposés pour assurer
le secret du vote.**

Les moyens proposés au Parlement pour assurer effectivement le secret du vote se ramènent à trois systèmes principaux :

1^o Le vote sous enveloppes officielles ;

2^o Le vote au moyen de bulletins écrits ou imprimés sur papier réglementaire ;

3^o La combinaison de l'un des deux modes précédents avec la cabine d'isolement.

SECTION PREMIÈRE. — *Le vote sous enveloppes officielles.*

Le système du vote sous enveloppes officielles a été le premier proposé.

En 1865, lors de la discussion du budget, M. Malezieux demande, sous forme d'amendement, l'inscription au budget d'un crédit de 100.000 francs pour permettre l'achat d'enveloppes, destinées à garantir l'inviolabilité du scrutin. Membre de l'opposition libérale, M. Malezieux avait souffert de la candidature officielle, il était effrayé de l'audace des maires, il voulait délivrer l'électeur de la tyrannie des membres du bureau. Combattu par le Gouvernement, M. Malezieux échoua ; il renouvela sa tentative les trois années suivantes sans plus de succès.

A l'Assemblée nationale, au cours de la deuxième délibération du projet de loi sur les élections législatives, un amendement dans le même sens est présenté par M. Corne ; il fut rejeté en troisième lecture dans la séance du 24 novembre 1875.

A partir de cette date, le vote sous enveloppes est l'objet de nombreux projets de loi déposés à la

Chambre des Députés, dont MM. Le Pommelec, Corentin-Guyho, Laporte, Folliet, Boissy d'Anglas et Gabriel Deville sont les principaux auteurs.

Les commissions chargées de l'étude de ces propositions, n'établirent pas toujours des rapports favorables : elles considèrent parfois la mesure comme inutile, insuffisante, inefficace.

La question fut soumise au Parlement en 1880.

La Chambre des Députés adopta sans discussion le vote sous enveloppes. Au Sénat, M. Buffet l'attaqua vigoureusement, démontra tous les défauts du vote sous enveloppes, et fut probablement la cause de son rejet.

Les partisans de la réforme veulent l'application à toutes les élections du vote sous enveloppe tel qu'il est pratiqué dans les deux chambres pour l'élection des membres du bureau.

L'électeur, après avoir plié son bulletin, pénètre dans la salle du scrutin, s'approche de la table où sont déposées les enveloppes, en prend une, y place son bulletin, mais ne la ferme pas. Pour assurer l'exécution de cette prescription, l'enveloppe ne sera pas gommée : l'électeur distrait ou ignorant ne pourra donc la fermer.

L'enveloppe non cachetée offre divers avantages : elle permet à l'électeur de s'assurer que le bulletin qu'elle contient est bien celui du candidat de son

choix, elle supprime un signe de reconnaissance, elle évite un retard dans le dépouillement.

L'électeur choisit une enveloppe, ne devrait-il pas la déposer lui-même dans l'urne ? Il aurait ainsi la certitude que son enveloppe ne serait pas marquée et que son vote ne sera pas connu à l'heure du dépouillement. Les auteurs des projets ne sont pas d'accord sur ce point : les uns veulent que l'enveloppe soit remise au président du bureau afin de lui permettre de vérifier par le toucher si l'enveloppe est unique ; les autres estiment que le président peut facilement, à la simple inspection de la vue, constater si l'électeur ne vote pas plusieurs fois.

Les enveloppes se trouvent dans la salle du scrutin, soit sur la table du bureau, soit sur une table séparée du bureau : elles sont au moins en nombre égal au chiffre des électeurs inscrits. Certains désirent en outre que l'électeur reçoive avec sa carte, deux enveloppes, et qu'il puisse, moyennant un prix modique, en acheter dans les débits de tabac. Avec ce procédé, des individus remettront aux électeurs des enveloppes renfermant des bulletins, les accompagneront dans la salle du scrutin, et ne les quitteront qu'après le dépôt de l'enveloppe dans l'urne. Le mal existe déjà aujourd'hui : l'enveloppe l'aggraverait en rendant impossible la substitution d'un bulletin à un autre.

Les enveloppes sont opaques, d'un même type pour une commune, et timbrées du sceau de l'Etat.

L'impénétrabilité et l'uniformité assurent le secret : la nuance du bulletin ne sera pas visible à travers le papier ; le vote ne sera pas connu au moment du dépouillement, à l'aide des dimensions, de la forme, de la couleur de l'enveloppe.

Le sceau de l'Etat permet de distinguer facilement les enveloppes et de ne pas les confondre avec de semblables fournies par l'industrie privée.

Les enveloppes sont adressées aux maires huit jours avant les élections par l'administration préfectorale. Cette administration fait déjà parvenir aux communes au moment des élections, des imprimés tels que les cartes électorales, les listes d'émargement, les procès-verbaux de scrutin, les feuilles de dépouillement ; elle s'est toujours acquittée consciencieusement de ce service, elle agira de même dans l'expédition des enveloppes. Grâce au délai de huit jours (1), elle aura tout le temps nécessaire pour faire droit aux réclamations des maires et pour réparer les erreurs et les oublis.

Malgré cette sage mesure, les enveloppes peuvent faire défaut le jour de l'élection ; dans ce cas, les maires sont responsables de l'achat d'enveloppes d'un même type, qu'ils marqueront du sceau de la

(1) D'autres estiment qu'un délai de cinq jours serait suffisant.

mairie ; ils en mentionneront les causes au procès-verbal.

Le vote sous enveloppe a évidemment donné lieu à des critiques.

Les uns ont prétendu que l'usage des enveloppes compliquerait les opérations du dépouillement ; pour obvier aux longueurs du dépouillement, il suffira d'augmenter le nombre des tables de dépouillement et le nombre des scrutateurs.

D'autres ont déclaré que le projet jetterait une certaine suspicion sur les membres du bureau.

A cette accusation de suspicion, M. Malezieux répondit en 1865 en ces termes : « Les lois de procédure, qui sont des lois de précaution, de vigilance, de défiance même, sont les meilleures sauvegardes de l'honneur, de la réputation des magistrats chargés de les appliquer ; ces lois de défiance sont comme une barrière qui place l'honneur, la réputation des magistrats à l'abri des critiques, des calomnies, à l'abri des doutes, à l'abri des suspicions ».

La législation actuelle contient déjà des dispositions dans ce sens. L'article 22 du décret réglementaire du 2 février 1852 est une marque de défiance à l'égard du président du bureau.

« Le président dépose le bulletin fermé dans la boîte du scrutin, laquelle doit, avant le commencement du vote, avoir été fermée à deux serrures dont les clefs restent, l'une entre les mains du président, l'autre entre celles du scrutateur le plus âgé ».

Quelques-uns ont été surpris du sans-gêne avec lequel on voulait augmenter les charges des communes ; ils oublient que la question d'argent est secondaire dans une question aussi fondamentale que la question électorale ; du reste, les frais d'achat seront minimes (1), ils seront en outre supportés suivant le genre des élections par l'Etat, les départements ou les communes.

Certains ont ajouté que la mise sous enveloppe d'un bulletin serait une complication réelle d'une opération qu'on doit s'attacher à simplifier, son résultat unique serait d'augmenter le nombre des abstentions ; sans doute, le législateur doit chercher à faciliter l'accès de l'urne et non pas à l'entourer d'obstacles, mais il ne doit pas, dans la crainte des complications, rejeter les formalités lorsqu'elles assurent vraiment le secret du vote : ces formalités ne seront pas une cause d'abstentions ; elles encourageront au contraire les gens timorés à s'approcher des urnes.

Que faire encore dans le cas suivant : plusieurs bulletins se trouvent dans une même enveloppe ? Problème très simple à résoudre : ou bien les bulletins seront du même nom et ne compteront qu'un ; ou bien ils seront de nom différent et se neutraliseront.

(1) Cinq francs le mille d'après certains.

Toutes ces objections portent sur des détails, elles n'ont aucune valeur ; elles ne nous empêcheraient pas d'être d'ardents partisans de la réforme, si nous étions convaincus que le vote sous enveloppe peut réellement assurer le secret du vote.

Malheureusement, le vote sous enveloppe n'est pas une amélioration, il ne remédie pas aux lacunes de notre législation. Les tiers imposeront des bulletins aux électeurs dépendants ; ils constateront très aisément leur mise sous enveloppes. Les membres du bureau exerceront leur contrôle aussi facilement qu'aujourd'hui ; lorsque les enveloppes seront sur la table du bureau, ils assureront eux-mêmes cette surveillance ; lorsque les enveloppes seront sur une table spéciale, ils en chargeront la personne placée à la garde des enveloppes afin d'en empêcher la rafle.

Le vote sous enveloppe présente cependant un léger avantage : il empêche la multiplication des bulletins. Avec le système actuel, on a toujours la crainte que l'électeur ne dépose deux ou trois bulletins dans l'urne ; avec l'enveloppe cette fraude est impossible : elle sera sûrement connue au moment du dépouillement.

SECTION II. — *Le vote au moyen de bulletins écrits ou imprimés sur papier réglementaire.*

Les ennemis des complications ne peuvent faire valoir cet argument contre le second système pro-

posé pour assurer réellement le secret du scrutin.

La modification est en effet très simple : les candidats n'ont plus le libre choix dans l'achat des bulletins ; ils doivent s'adresser à l'administration qui a le monopole de la vente des bulletins.

L'électeur n'est pas contrarié dans ses habitudes ; il se rend toujours dans la salle du scrutin, muni de son bulletin plié ; il le remet au président du bureau qui reste chargé de son dépôt dans l'urne.

Le seul changement est donc la substitution d'un bulletin réglementaire au bulletin actuel :

Les bulletins sont d'une uniformité absolue ; identiques dans les dimensions, les formes, le grain, la nuance du papier, ils ne se distinguent plus les uns des autres. Pour garantir l'uniformité, ils sont, comme les enveloppes, estampillés du sceau de l'Etat. Les candidats de mauvaise foi ne distribueront donc pas aux électeurs suspects des bulletins légèrement plus grands ou plus petits que les bulletins officiels afin de faire annuler leur vote : leur fraude serait infailliblement mise à jour.

Séduisant au premier abord, le vote sur papier réglementaire présente de sérieuses objections.

Sans doute les membres du bureau ne reconnaîtront plus les bulletins, mais le président devra toujours avoir l'autorisation d'ouvrir les bulletins afin de s'assurer que l'électeur ne vote pas plusieurs

fois ; il les distinguera encore par le toucher : la différence d'impression sera un signe de reconnaissance. Il est vrai que l'administration pourrait être chargée de l'impression des bulletins ; mais, dans ce cas, le vote par bulletin imprimé deviendra obligatoire : le vote par écrit « la forme la plus haute du vote » sera ainsi supprimé.

Les candidats peu scrupuleux ne seront pas atteints par la réforme : comme aujourd'hui, ils chargeront des tiers d'imposer des bulletins aux électeurs faibles ; s'ils sont assez riches, ils organiseront la veille du scrutin, soit l'accaparement du papier réglementaire, soit la rafle des bulletins des concurrents.

Les bulletins seront-ils vraiment uniformes ?

Les fabricants de papiers ont été questionnés, ils ont tous déclaré qu'ils ne pouvaient pas fournir du papier absolument identique à un type déterminé, qu'ils obtenaient souvent des papiers différents avec la même composition chimique apparente ; ils ont ajouté que l'influence de l'air et l'action de la lumière sont suffisantes pour établir, en peu de temps, des différences de nuances appréciables.

Des arguments sans grande valeur ont été aussi développés ; nous ne nous y arrêterons pas, car ils ne sont pas de nature à faire rejeter la proposition. Les uns ont prétendu que le système serait un mono-

pole d'Etat attentatoire à l'industrie privée ; d'autres ont fait remarquer que le procédé entraînerait un surcroît de dépenses pour les candidats qui auraient pu se procurer du papier à meilleur marché.

Notre conclusion est très nette : le vote au moyen de bulletins écrits ou imprimés sur papier réglementaire n'assure pas le secret du vote, il ne supprime pas les abus, il n'atténue même pas les défauts de la législation actuelle.

Le vote au moyen de bulletins uniformes n'a jamais connu les sympathies du Parlement : il fut généralement l'objet d'amendements et de contre-projets. Quelques députés seuls, tels que M. Trouillot et M. Turrel, ont déposé à la Chambre des projets de loi demandant l'adoption de ce mode de votation.

SECTION III. — *La combinaison de l'un des deux modes précédents avec la cabine d'isolement.*

Le vote sous enveloppes officielles, et le vote avec bulletins réglementaires, laissant subsister les causes actuelles de fraudes, ne garantissent pas la liberté électorale.

Certains estiment que ces deux procédés ne sont inefficaces que parce qu'ils sont insuffisants ; leur combinaison avec un dispositif spécial d'isolement assurerait la complète indépendance de l'électeur.

L'électeur, avant le dépôt de son bulletin dans l'urne, doit s'isoler dans un local où, seul, à l'abri de tous les regards, il est libre de son choix : telle est la base du système.

Voyons d'abord quels seront les résultats de la mise en pratique du vote sous enveloppe avec isolement.

Muni de son bulletin, l'électeur se rend dans la salle du scrutin ; après avoir choisi une enveloppe, il pénètre dans l'isoloir où il insère le bulletin dans l'enveloppe ; il s'approche ensuite de l'urne, fait constater par le président que l'enveloppe est unique, et la dépose lui-même dans l'urne.

L'électeur n'est plus surveillé au moment où il introduit le bulletin dans l'enveloppe ; il ne sera plus l'objet de sollicitations de tiers qui ne chercheront pas à le corrompre, n'ayant aucun moyen de s'assurer de l'exécution de l'engagement ; il ne craindra plus les indiscretions des membres du bureau et particulièrement du président, mis dans l'impossibilité de connaître son vote.

« L'enveloppe uniforme et l'isolement consacreront l'indépendance de l'électeur ».

Le bulletin officiel et la cabine produiront-ils le même résultat ?

L'isoloir combiné avec le bulletin individuel réglementaire n'améliorera pas la situation de l'électeur.

Les tiers et les membres du bureau distingueront les bulletins qui ne peuvent être identiques de l'avis des gens du métier ; le président du bureau devra vérifier par le toucher, si le bulletin est unique ; il aura donc toute facilité pour le reconnaître et le marquer. En outre, l'accaparement du papier réglementaire, la rafle des bulletins seront toujours à craindre.

Frappés de ces inconvénients, les partisans du vote avec bulletins officiels, ont proposé l'adoption d'un bulletin uniforme et collectif.

Sur le même bulletin sont imprimés les noms de tous les candidats ; à leur droite se trouve une bande noire dans laquelle est ménagé un point blanc à hauteur du nom de chaque candidat.

L'électeur pénètre dans la salle du scrutin, et reçoit du président du bureau un bulletin ; il se rend ensuite dans une cabine d'isolement, où, à l'aide d'un crayon mis à sa disposition, il noircit le point blanc placé à hauteur du nom du candidat de son choix ; après avoir formulé son vote et plié son bulletin, l'électeur quitte l'isoloir, montre son bulletin au président, et le dépose lui-même dans l'urne.

Ce procédé assure la complète indépendance de l'électeur. Les tiers n'ont aucun moyen de pression ; les membres du bureau n'ont aucun signe de reconnaissance. L'électeur, il est vrai, reçoit le bulletin des mains du président, mais il a le droit de refuser tout bulletin douteux.

M. de Laveley a étudié la pratique de ce système en Belgique, il en a fait le plus grand éloge. « On peut dire que la fraude est devenue impossible. Le vote est absolument secret. Il s'ensuit que les abus d'influence ou de corruption ont presque entièrement disparu. A quoi bon acheter la voix d'un électeur à prix d'argent ou de promesses, si on ne peut savoir pour qui il vote, puisque tous les bulletins sont semblables et transformés de la même façon ?

La cabine est donc « le signe visible de l'affranchissement ».

A partir de 1880, la plupart des auteurs des projets de loi tendant à assurer la liberté du vote l'ont compris ; ils se sont partagés en deux groupes : les uns, tels que MM. Girard et Defontaine, ont demandé le vote sous enveloppes avec isoloir ; les autres, tels que MM. Pastre et Constans, ont réclamé le vote avec bulletins collectifs uniformes combiné avec un dispositif d'isolement.

Après examen de ces projets, les commissions, nommées dans ce but, ont toutes conclu à l'adoption de la cabine d'isolement ; en outre, elles se sont prononcées pour le vote sous enveloppes.

En 1898 et en 1901 la Chambre des Députés se déclare en principe favorable à toute réforme ayant pour but de rendre le vote secret ; mais elle se laisse

convaincre par les ennemis de l'isoloir et renvoie chaque fois la proposition à l'étude de la Commission.

Le 27 octobre 1904, la Chambre des Députés est de nouveau appelée à discuter un projet de loi relatif à la liberté électorale, elle adopte le vote sous enveloppes avec isoloir. Le 7 novembre 1905, le Sénat reconnaît l'urgence d'une réforme, mais ne comprend pas les avantages de la cabine. Le 24 novembre 1905 la Chambre des Députés rétablit son texte primitif. Le 6 février 1906, le Sénat ne modifie pas sa première décision.

Quelles sont donc les objections qui ont si longtemps arrêté la Chambre et qui, tout récemment, ont encore triomphé du Sénat ?

Les uns déclarent que la cabine est une innovation coûteuse et matériellement irréalisable dans plus de mille communes.

Peut-on vraiment qualifier de dépense onéreuse la construction de cette cabine ? En Belgique, où toutes les cabines sont d'un même modèle, le prix varie de trois à cinq francs. Un bâti de bois, entouré d'une étoffe opaque, s'arrêtant à cinquante centimètres du sol afin de permettre de constater aisément si le local est occupé, ne coûterait pas plus cher. Quelle est en outre la salle de mairie qui ne se prêterait pas à l'établissement de ce dispositif ?

D'autres ont ajouté que la cabine serait une nou-

velle cause d'abstention et un merveilleux instrument d'obstruction systématique.

Sans doute, on a partout constaté qu'à certaines heures les électeurs se rendent en masse au scrutin, on peut donc craindre que cette formalité, provoquant des lenteurs, invite les électeurs, fatigués d'attendre, à quitter la salle du scrutin avant d'avoir voté. Le remède est très simple : il suffit, soit d'autoriser les maires à multiplier les abris, soit de fixer dans la loi, comme en Belgique, qu'il sera établi un « compartiment isoloir » par cent électeurs.

La crainte de l'obstruction systématique ne semble pas justifiée : dans tous les pays qui ont adopté la cabine, un pareil fait n'a pas été constaté ; du reste, le président a la police de la salle, il a donc le droit et même le devoir, dans ce cas, de faire expulser l'électeur qui resterait trop longtemps dans la cabine.

Rappelons encore que le dispositif d'isolement a permis quelques plaisanteries « Cabanon électoral », « Confessionnal laïque et obligatoire », « Cabine de réflexion » : telles sont les principales épithètes que lui ont décernées les gens d'esprit.

SECTION IV^e.— *Conclusion.*

Deux systèmes garantissent la liberté électorale ; leur mise en pratique a donné toute satisfaction aux pays qui les ont adoptés.

L'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas se sont prononcés pour le vote avec bulletins collectifs et uniformes combiné avec la cabine ; l'Allemagne, la Roumanie, le Chili, ont préféré le vote sous enveloppes avec isolement.

Il faut en France, choisir l'un de ces deux procédés.

Le vote avec bulletins collectifs et uniformes combiné avec la cabine a l'inconvénient de supprimer le vote par écrit dont la pratique a été constante en France ; en outre, dans le cas du scrutin de liste, il devient très compliqué et ne convient que pour les pays « où la forte organisation des partis a permis la diffusion de l'instruction civique dans les masses électorales ». Ce système n'est donc pas réalisable en France, où les partis sont encore très mal constitués : ses partisans l'ont du reste compris ; ils n'ont demandé son adoption que pour les élections législatives.

Le vote sous enveloppe avec isolement s'impose en France : tel est, du reste, l'avis des dernières commissions chargées de l'étude de cette question.

Le projet de loi voté par la Chambre des Députés le 27 octobre 1904, paraissait réaliser le but demandé. Examinons rapidement les articles de cette proposition relatifs au vote.

Art. 1. — « Dans toutes les élections, le vote a lieu sous enveloppes non fermées ».

Art. 2. — « Il sera établi dans chaque salle de vote, par les soins et sous la responsabilité du maire de la commune, un ou plusieurs dispositifs permettant aux électeurs de s'isoler pour mettre leur bulletin sous enveloppe ».

Art. 3. — « Des enveloppes opaques, timbrées du sceau de l'Etat, non gommées et à type uniforme pour chaque collège électoral, seront fournies par l'administration préfectorale ».

Elles seront envoyées au maire qui devra immédiatement en accuser réception, cinq jours au moins avant l'élection en nombre supérieur de moitié à celui des électeurs inscrits.

Le jour du vote elles seront déposées sur le bureau et mises à la disposition de chaque électeur dans la salle du scrutin.

Art. 4. — « Dès son entrée dans la salle du scrutin, l'électeur, sur présentation de sa carte électorale, recevra une enveloppe. Il devra s'isoler pour mettre son bulletin dans l'enveloppe ; puis, sans quitter la salle, il fera constater son identité ; après que le président aura, sans la toucher, constaté que l'électeur tient une seule enveloppe, celui-ci l'introduira dans la boîte du scrutin ».

« Il sera déposé, par les soins du maire et avant l'ouverture du scrutin, dans le dispositif permettant aux électeurs de s'isoler, tout ce qui leur sera nécessaire pour la rédaction de leur bulletin de vote ».

Art. 6. — « Si par suite d'un cas de force majeure, du délit prévu à l'art. 13 (1), ou par toute autre cause, les enveloppes réglementaires font défaut, le président du bureau est autorisé à les remplacer par d'autres, d'un type uniforme, timbrées du sceau de la mairie, et à procéder au scrutin conformément aux dispositions de la présente loi. Mention est faite de l'incident au procès-verbal et les enveloppes dont il a été fait usage y sont annexées ».

L'article 2 pose le principe de l'isolement sans entrer dans les détails ; il laisse toute liberté aux maires. Ceux-ci connaissent évidemment mieux que personne les habitudes de leurs électeurs et les ressources de leur commune ; mais ils pourront, par mesure d'économie ou par passion politique, installer des cabines qui ne garantiront pas l'électeur de toute indiscretion ; en outre, grâce à ce manque de précision, ils seront parfois accusés de violation de la loi par les candidats battus.

Instruit par le passé, le législateur aurait dû agir plus prudemment, soit en fixant lui-même d'une façon générale les formes, et les dimensions de la cabine, soit en déclarant qu'un règlement d'administration publique déterminera les différents types d'isoloirs, dont la construction sera seule autorisée dans les salles de vote.

(1) Le cas de soustraction des enveloppes.

La rédaction de l'article 4 est aussi critiquable : l'électeur, sur présentation de sa carte électorale, reçoit une enveloppe. Pourquoi ne pas le laisser choisir cette enveloppe ? La personne, chargée de la garde des enveloppes, peut très bien, à la vue, constater que l'électeur ne prend pas plusieurs enveloppes ; par mesure de précaution, le président pourrait encore avoir le droit d'obliger l'électeur à lui montrer ostensiblement l'enveloppe avant son dépôt dans l'urne.

Ces deux observations mises à part, le projet de loi voté par la Chambre donne entière satisfaction et doit assurer réellement le secret du vote.

APPENDICE. — *Le secret du vote en Grèce.*

La Grèce a adopté un mode spécial de votation qui mérite d'être cité à titre de curiosité.

Les urnes ont la forme d'un cube allongé ; elles sont enmanchées d'un tuyau assez large de la longueur de l'avant-bras ; divisées intérieurement en deux compartiments au bas de chacun desquels se trouve un sac, elles sont peintes extérieurement, la partie droite en blanc, la partie gauche en noir ; en outre, sont inscrits en lettres majuscules sur la partie droite le mot « oui », sur la partie gauche, le mot « non ».

Les urnes sont aussi nombreuses que les candi-

dates ; au service de chacune d'elles est affecté un employé, porteur d'un vase contenant des boules.

L'électeur se présente devant chaque urne, reçoit une boule, plonge l'avant-bras dans l'urne, et dépose la boule dans le compartiment qu'il a choisi.

Le secret du vote est assuré, car il est impossible de distinguer extérieurement dans quel compartiment l'électeur a placé la boule.

CHAPITRE III

LE DÉPOUILLEMENT DU SCRUTIN

§ I. — Théorie et pratique

Six heures du soir, la salle est envahie, les électeurs se pressent autour de la table présidentielle, la clôture du scrutin est proclamée.

L'urne est ouverte, le nombre des bulletins est vérifié par le bureau ; « si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des votants, il en fait mention au procès-verbal (1) ».

Dans les collèges ou sections où le nombre des votants est inférieur à trois cents, le bureau peut opérer lui-même le dépouillement ; dans les autres collèges ou sections il doit désigner des scrutateurs parmi les électeurs présents sachant lire et écrire.

Les scrutateurs, par groupe de quatre au moins, occupent les tables placées dans la salle et disposées de telle sorte que l'on puisse facilement circuler autour.

Sous la surveillance des électeurs et des membres

(1) Les émargements permettent la vérification.

du bureau, ils procèdent au dépouillement ; à cet effet, ils reçoivent successivement du président des paquets de cent bulletins, enfermés dans des enveloppes (1).

« A chaque table, l'un des scrutateurs lit chaque bulletin à haute voix, et le passe à un autre scrutateur ; les noms portés sur les bulletins sont relevés sur des listes préparées à cet effet » par les deux autres scrutateurs.

Les bulletins doubles comptent pour un vote, s'ils sont tous deux du même nom ; ils ne sont comptés ni l'un ni l'autre, s'ils portent des noms différents : ils sont, dans ce cas, assimilés aux bulletins ne contenant pas de désignation suffisante.

Les bulletins sur papier de couleur, ceux portant des marques de reconnaissance entrent en compte pour le calcul de la majorité ; les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une législation suffisante, ceux dans lesquels les votants se font connaître sont, au contraire, à négliger.

Les bulletins douteux sont présentés au bureau qui statue sur leur validité.

Les bulletins qui ont donné lieu à des contestations et ceux qui n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement sont annexés au procès-verbal, après avoir été visés par le bureau ; les au-

(1) Le procédé est seulement mis en pratique dans les sections où les votants sont nombreux.

tres bulletins sont brûlés en présence des électeurs.

« Immédiatement après le dépouillement, le résultat du scrutin est rendu public ».

« Pour les collèges divisés en plusieurs sections, le dépouillement du scrutin se fait dans chaque section. Le résultat est immédiatement arrêté et signé par le bureau ; il est ensuite porté par le président au bureau de la première section, qui, en présence des présidents des autres sections, opère le recensement général des votes et en proclame le résultat ».

« Les procès-verbaux des opérations électorales de chaque commune sont rédigés en double ».

« L'un de ces doubles reste déposé au secrétariat de la mairie ; l'autre double est transmis au sous-préfet de l'arrondissement, qui le fait parvenir au préfet du département » (1).

Lorsque le bureau procède lui-même au dépouillement, le respect de la loi est la règle ; mais, lorsque les scrutateurs sont appelés à cette opération, des fraudes sont à craindre.

Les scrutateurs en général sont animés des meilleures intentions ; ils font tous leurs efforts pour remplir consciencieusement leur mission ; ignorant malheureusement très souvent la loi, ils ont le grave défaut d'accorder trop facilement du crédit aux personnes qui les entourent ; quelques-uns cependant,

(1) Art. 31, 32, 33 du décret réglementaire du 2 février 1852.

uniquement préoccupés du succès de leur candidat, jugent partialement les cas douteux et procédant par intimidation, répondent autoritairement à toute contestation par ces seuls mots : « c'est la loi » ; grâce à cette tactique ils réussissent parfois à modifier le résultat du scrutin.

Les scrutateurs sont, il est vrai, placés sous le double contrôle des électeurs et des membres du bureau.

Les électeurs viennent surtout dans l'espoir d'assister au triomphe de leur candidat et ont une tendance à transformer tous les cas scabreux en questions de personne ; ils ont, en outre, des connaissances très vagues des lois électorales.

Les membres du bureau, assis derrière une table et entourés d'électeurs, ne peuvent voir les scrutateurs ; ils sont ainsi dans l'impossibilité matérielle de les surveiller. Malgré cette insuffisance de garanties, les opérations du dépouillement ne donneraient pas lieu à des abus trop scandaleux si le président n'avait pas seul la police de l'assemblée. La loi permet donc au président de mauvaise foi qui, malgré tous ses efforts, n'a pu assurer le triomphe de son candidat, d'user d'une dernière ressource : la bagarre finale (1).

« Elle s'est produite depuis quelques années sous

(1) GEORGES PICOT : *La liberté électorale*. — Revue des Deux-Mondes, 1 février 1906, page 546.

diverses formes, mais le point de départ est le même. La salle de vote se remplit peu à peu, le dépouillement est commencé, la foule devient bruyante, puis houleuse, les propos s'enveniment, le tapage croît, le président du bureau essaie de se faire entendre ; sa voix est couverte, il déclare son autorité mécon nue, fait appel à la force publique et ordonne l'évacuation de la salle. Si les gendarmes sont maîtres de la foule, le maire sera maître du scrutin, et le dépouillement s'achèvera sans autre garantie que la force. Si les trois ou quatre gendarmes présents sont impuissants, la table sera renversée, les lumières éteintes et l'urne brisée, proclamant mieux que tout tribunal la nullité du scrutin. Triste comédie qui s'est renouvelée depuis quelques années sans qu'aucune répression, sans qu'un seul exemple de responsabilité ait satisfait la morale publique !!! »

§ II. — Une législation modèle

Pour remédier à de semblables inconvénients, le législateur en Belgique, a adopté le procédé suivant : le dépouillement ne se fait plus en public, mais uniquement en présence des témoins des candidats.

Les articles 177 et 189 du code électoral belge de 1894, modifié en 1896, expliquent son mécanisme dans tous les détails.

Le président, devant les électeurs réunis dans la salle de vote, ouvre l'urne et en met le contenu dans une enveloppe scellée des cachets de tous les membres du bureau. Accompagné des témoins, il transporte ce pli au bureau de dépouillement (1), établi au chef-lieu de canton.

Les membres de chaque bureau sont désignés au tirage au sort par le président du bureau principal (2), trois jours avant le scrutin ; ils sont choisis parmi les présidents des sections de vote du chef-lieu de canton. Le dépouillement est réparti le même jour de la même façon entre les bureaux.

« Lorsque le bureau a reçu tous les plis qui lui sont destinés, le président, en présence des membres du bureau et des témoins, ouvre les plis et compte, sans les déplier, les bulletins qu'ils contiennent ». Après avoir mêlé tous les bulletins, il les déplie avec l'un des membres du bureau et les classe suivant l'ordre établi par la loi. Cette opération achevée, les autres membres du bureau et les témoins procèdent à l'examen des bulletins, sans changer le classement, et soumettent au bureau leurs observations et leurs réclamations qui sont annexées au procès-verbal.

Cette manière de procéder offre toute garantie

(1) Il y a un bureau de dépouillement par trois bureaux de vote.

(2) Le bureau principal correspond à notre première section établie au chef-lieu d'arrondissement.

d'impartialité. Les témoins remplacent par leur présence la foule absente, et surveillent seuls beaucoup plus activement le dépouillement du scrutin ; en outre, les présidents de bureau sont, d'après la législation belge, soit des membres de l'ordre judiciaire, soit des électeurs désignés par eux.

§ III. — Que faire ?

Suivre une pareille méthode ne paraît pas réalisable à l'heure actuelle en France.

Les électeurs ont toujours été habitués à assister aux opérations du dépouillement : leur enlever ce droit serait dangereux et donnerait lieu, sans doute, à de graves désordres et à de perpétuelles protestations.

Il est assurément très regrettable que le mode de dépouillement belge ne soit pas praticable ; il est cependant possible d'améliorer notre législation.

La présence des témoins, comme nous l'avons indiqué plus haut, remédierait au plus grave des abus : elle supprimerait la bagarre finale.

Les scrutateurs devraient être désignés d'une façon plus rationnelle. Le candidat serait appelé à présenter, outre la liste des témoins, la liste des scrutateurs ; mais les partis sont encore aujourd'hui si faiblement organisés dans notre pays qu'il ne

serait pas toujours facile de trouver le nombre de scrutateurs nécessaire. Lorsque l'esprit d'association se sera développé en France, cette question pourra être mise à l'étude.

TROISIÈME PARTIE

LES COMMISSIONS DE RECENSEMENTS

INTRODUCTION

La troisième partie de ce travail est uniquement consacrée aux élections législatives : les commissions de recensement se réunissant seulement dans ce cas.

Pour les élections au conseil général et au conseil général des votes est fait soit par le bureau de vote de la commune, soit par le bureau de vote de la première section. L'opération terminée, le président du bureau proclame élus les candidats qui ont satisfait aux conditions exigées par la loi.

Pour les élections au conseil général et au conseil d'arrondissement, le recensement général des votes et la proclamation des résultats s'effectuent au chef-lieu de canton, dès que tous les résultats y sont parvenus.

CHAPITRE UNIQUE

LES ARTICLES 33 ET 34 DU DÉCRET RÉGLEMENTAIRE DU 3 FÉVRIER 1851

§ I. — La loi

Le recensement général des votes s'opère, pour chaque circonscription électorale, au chef-lieu du département, en séance publique, par les soins d'une commission composée de trois conseillers généraux (1), désignés par le préfet.

Au jour fixé par ce dernier (2), la commission se réunit et nomme son président ; après avoir pris connaissance des procès-verbaux des bureaux électoraux que le préfet lui a remis, elle vérifie les calculs, examine les bulletins annexés aux procès-verbaux, et rectifie, s'il y a lieu, les décisions prises ; elle consigne, en outre, les résultats de ses opérations dans un procès-verbal qui sera transmis à la Chambre des Députés.

(1) A Paris le recensement est fait par une commission composée de cinq conseillers généraux

(2) Généralement le jeudi qui suit le jour de l'élection.

Le recensement terminé, le président de la commission en fait connaître le résultat ; il proclame député celui des candidats qui a réuni les conditions exigées par la loi.

§ II.— Les critiques

Le décret de 1852 ne tient pas suffisamment compte de la nature du pouvoir préfectoral.

« Les fonctions de préfet ont un caractère politique très accentué, d'abord parce qu'ils ont la police politique dans leurs attributions, en second lieu, parce qu'ils représentent le pouvoir gouvernemental qui, sous un régime parlementaire, est toujours aux mains d'un parti politique. Quand la majorité ne se déplace dans les Chambres que pour osciller entre les modérés et les avancés d'un même parti, les fonctions de préfet sont relativement stables. Quand les partis qui se succèdent sont de principes opposés, les changements de préfets sont fréquents (1) ».

D'après l'article 33, les procès-verbaux des bureaux électoraux auxquels sont annexés les bulletins douteux sont, par l'intermédiaire du sous-préfet, envoyés au préfet aussitôt après le dépouillement ; ils restent entre ses mains jusqu'au jour fixé pour la réunion de la commission de recensement.

(1) BERTHÉLEMY. *Traité du droit administratif*.

Durant cet intervalle, le préfet, craignant une révocation et désirant de l'avancement, peut se livrer à diverses opérations. Une arithmétique, dite « arithmétique politique », a été créée pour la circonstance. « C'est un art d'autant plus subtil qu'il n'a pas de règle fixe ; on emploie indifféremment l'addition, la soustraction ou la division, selon les espèces ; on joue aussi du bulletin blanc, voire du bulletin nul... Le seul principe certain que l'on distingue au milieu de tant d'obscurités, c'est que les chances candidat gouvernemental. Ceux-ci, ayant pris une qu'il inspire au Gouvernement (2) ».

Lorsque le préfet est moins audacieux, il attend la réunion de la commission de recensement et la charge de ce travail. L'article 34 lui confère le droit de choisir les membres de la commission, il les prendra parmi les conseillers généraux, amis du candidat gouvernemental. Ceux-ci, ayant pris une part active à la lutte électorale, souhaitent ardemment le succès de leur candidat, et considèrent son échec comme leur propre échec : ils agiront donc avec partialité dans la vérification des résultats, tranchant tous les cas douteux arbitrairement et se montrant pleins de complaisance à l'égard des bulletins au nom de leur candidat et pleins de sévérité à l'égard des bulletins au nom des candidats rivaux.

(2) *Journal des Débats* du mardi 15 mai 1906.

En admettant même que les opérations de recensement s'effectuent correctement, le système actuel autorise les protestations des vaincus et leur permet d'affirmer que leur défaite est due à des procédés frauduleux.

Au chapitre troisième de son ouvrage « La Réforme parlementaire », M. Charles Benoist, s'appuyant sur des faits tirés de l'« Officiel », décrit les travaux de retouches auxquels se livrent les commissions de recensement (1).

« Ici, pour les bulletins, portant des désignations incorrectes, deux poids et deux mesures : « Quand le nom de M. S... était inscrit sur le bulletin, ce bulletin devenait nul ; quand c'était le nom de M. L... on le comptait à M. L... » Pour les bulletins marqués de signes extérieurs, « quand le bulletin porte le nom de M. L..., on l'attribue à M. L..., mais, quand il porte le nom de M. S..., croyez-vous, par hasard, qu'on se contente de l'annuler ! On le porte parmi les bulletins n'entrant pas en compte pour le calcul de la majorité ». La Chambre ne s'est pas déclarée convaincue, et elle a admis M. L... Ailleurs, un des candidats, M. S... ayant obtenu 8.609 suffrages, la commission de recensement lui attribue par surcroît 10 bulletins que les bureaux des communes avaient considérés comme nuls, ce qui eût dû porter

(1) CHARLES BENOIST. *La Réforme parlementaire*, page 129.

à 8.619 le nombre de ses voix ; mais pas du tout : quand elle a fait la somme, la même commission n'a plus accordé à M. S... que 8.419 suffrages, soit 200 de moins que son compte. Conséquence : M. S..., quoique élu au premier tour, a été obligé à un ballottage... La Chambre proclame M. S... élu au premier tour de scrutin (avec 186 voix de plus que la majorité absolue) et annule les opérations du deuxième tour ».

Dans un arrondissement du centre, M. V... l'aurait emporté de trois voix sur M. L... Mais, sur 30 ou 32 bulletins de la commune de M..., bulletins imprimés au nom de M. V... aurait été posée une bande de papier gommée au nom de M. L... La bande recouvrait bien le nom, primitivement inscrit de M. V..., mais laissait subsister des titres qui lui appartenaient et n'appartenaient pas à M. L... : c'est pour quoi le bureau de la commune n'avait compté ni à l'un ni à l'autre ces 32 bulletins. A la sous-préfecture la bande gommée était intacte ; lorsqu'ils ont été déposés à la questure de la Chambre, une partie de cette bande avait été « déchirée, grattée ou enlevée par un procédé quelconque ». Les membres du bureau électoral de M..., interrogés successivement, n'ont pas hésité à déclarer que la plupart des bulletins litigieux, sinon tous, avaient été défigurés après coup... Ces déclarations unanimes ont été faites dans des conditions telles que la sous-commission tout entière a éprouvé la même impression.

« Il est certain qu'une fraude a eu lieu ; il est certain qu'on se trouve en présence d'un de ces actes criminels qui ne sauraient être trop énergiquement flétris... » La Chambre, adoptant les conclusions du rapport, proclame élu, non pas M. V... mais M. L..., et renvoie le dossier au garde des sceaux « pour rechercher les auteurs de la fraude qui a été commise et les poursuivre conformément à la loi ».

Citons encore la lettre adressée à ses électeurs par M. Paul Leroy-Beaulieu le lendemain des dernières élections législatives.

Aux électeurs de l'arrondissement de Lodève.

Chers Concitoyens,

Vous m'aviez demandé avec insistance de porter, dans l'arrondissement de Lodève, au scrutin de ballottage du 20 mai, le drapeau de la République libérale et progressiste.

J'ai considéré comme un impérieux devoir civique de répondre à votre appel.

Nous avons combattu ensemble pour la liberté, pour la justice, pour l'administration régulière et équitable.

Malgré la brièveté de la période électorale, malgré des fraudes nombreuses dans le scrutin des communes, détenues par nos adversaires, le succès avait couronné nos efforts.

Les procès-verbaux des communes me donnaient 18 voix de majorité sur mon concurrent, et cependant vous connaissez les fraudes énormes accomplies contre nous dans la seule commune de Paulhan. Vous savez que, dans l'arrondissement, il y a eu 88 bulletins de plus que les émargements et tous sauf 2, dans les communes dont les administrations appartiennent à nos adversaires ; 10 bulletins de plus que d'émargements dans la commune de Saint-Jean-de-Fos, 11 dans la commune de Jonquières, sur 82 votants, 15 dans la commune de Canet, 25 dans la commune de Saint-Félix-de-Lodez sur moins de 130 votants.

Malgré toutes ces fraudes des scrutins, malgré une effroyable pression administrative, les procès-verbaux des communes me donnaient 18 voix de majorité.

La commission de recensement, a cependant, proclamé élu mon adversaire à 55 voix de majorité.

Depuis plusieurs jours le bruit s'était répandu qu'il en serait ainsi.

Voici comment s'est opérée cette transformation : parmi les 149 bulletins nuls de la commune de Clermont-l'Hérault, on en a pris 58 sur lesquels on a écrit le nom de Pelisse qui ne s'y trouvait pas ; parmi les 94 bulletins nuls de la commune de Nébian on en a pris également 20 sur lesquels on a inscrit aussi le nom de Pelisse, qui ne s'y trouvait pas da-

vantage. Les pièces relatives au dépouillement dans ces deux communes, dont les maires soutenaient la candidature de M. Pelisse, témoignent de la façon la plus décisive que son nom ne figurait pas sur ces 78 bulletins déclarés nuls et qui, d'ailleurs, lors du dépouillement n'avaient fait l'objet d'aucune contestation.

Ces 78 bulletins, ainsi falsifiés, on les a attribués à M. Pelisse, pour lui procurer une majorité factice de 55 voix alors que c'est moi qui détiens la majorité réelle.

C'est le faux et le vol sous leur forme la plus élémentaire et la plus cynique.

Déjà en 1889, l'arrondissement de Lodève, avait été victime d'actes frauduleux identiques, et la Chambre cassa l'élection de mon concurrent à cette époque.

Electeurs de l'arrondissement de Lodève, il est de mon devoir de protester hautement contre ces crimes des municipalités, de la sous-préfecture de Lodève et de la préfecture de l'Hérault.

Nous nous sommes conduits, vous et moi, en bons citoyens.

Nous nous sommes efforcés de faire triompher la République tolérante et progressiste. Nous tenions le succès : le crime nous l'a enlevé.

Je vous remercie de votre ardeur civique, de votre zèle inébranlable.

Je considère comme l'honneur de ma carrière d'avoir, sans lassitude, sans découragements, lutté avec vous pendant un quart de siècle pour le triomphe des principes de liberté, d'ordre, de bonne et équitable administration, sans lesquels aucune société ne peut prospérer ni peut-être même durer.

C'est pour moi une haute satisfaction morale de pouvoir me dire l'élu du peuple.

PAUL LEROY-BEAULIEU

*Membre de l'Institut, professeur au Collège de France,
Président honoraire de la Société des Viticulteurs
de France.*

Ces quelques faits démontrent suffisamment que notre critique théorique, quoique sévère, n'était pas exagérée.

§ III. — Les Réformes.

Les articles 33 et 34 doivent être modifiés : tel est, du reste, l'avis des membres des deux Chambres.

Des projets de loi ont été déposés en 1898 à la Chambre des Députés par MM. de l'Estourbeillon et Massabuau, en 1902 au Sénat par MM. Riou et de Lamarzelle.

Dès 1902 le Sénat vote un projet de loi dans ce sens.

En 1904, lors de la discussion des propositions

de loi relatives à la liberté et au secret du vote, MM. de l'Estourbeillon et Andrieu présentent, sous forme d'amendement, le texte voté par le Sénat en 1902. la Chambre l'adopte immédiatement.

Les articles 10 et 11 du projet de loi de 1904 devaient remplacer les articles 33 et 34 du décret réglementaire de 1852.

Art. 10. — « L'article 33 du décret réglementaire du 2 février 1852 est modifié ainsi qu'il suit :

Art. 33. — « Les procès-verbaux des opérations électorales de chaque commune sont rédigés en triple exemplaire :

« Le premier de ces exemplaires reste déposé au secrétariat de la mairie.

« Le second est transmis au sous-préfet de l'arrondissement qui le fait parvenir au préfet du département.

« Le troisième, auquel sont annexées toutes les pièces qui s'y rapportent et tous les bulletins nuls ou contestés, mis sous enveloppe fermée et cachetée par le président de chaque bureau en présence des électeurs et avant la clôture des opérations électorales, est envoyé par les soins du maire de chaque commune au préfet du département pour être remis au président de la commission de recensement, qui, seul, a qualité pour l'ouvrir en présence de ses collègues au moment de procéder avec eux à son examen.

A Paris les procès-verbaux seront dressés en double exemplaires : l'un de ces doubles restera déposé au secrétariat de la mairie de chaque arrondissement et tous les bulletins nuls et contestés, sera adressé, de même qu'il vient d'être dit, par les maires, au préfet de la Seine, pour être remis au président de la commission de recensement, dans les mêmes conditions ».

Art. 11. — L'article 34 du décret réglementaire du 2 février 1852 est modifié ainsi qu'il suit :

Art. 34. — Le recensement général des votes pour chaque circonscription électorale se fait au chef-lieu du département en séance publique.

« Il est opéré par une commission composée de trois membres.

A cet effet, le Conseil général désigne à la session d'avril parmi ses membres, au moyen d'un tirage au sort, trois délégués titulaires et trois délégués suppléants, qui, dans le cas d'absence ou d'empêchement des premiers, les remplaceront suivant l'ordre du tirage au sort.

Leurs pouvoirs dureront jusqu'à la session d'avril suivante.

« Tous les candidats devront être prévenus, au moins 48 heures à l'avance par lettre recommandée qui leur sera adressée par le préfet, du jour et de l'heure de la réunion de la commission.

« Ils auront le droit d'y présenter des observa-

tions qui seront consignées au procès-verbal des opérations de recensement.

« A Paris la commission de recensement sera composée de cinq délégués titulaires et de cinq délégués suppléants tirés au sort parmi les membres du Conseil général à l'une des sessions.

« Ils se remplaceront en cas d'absence ou d'empêchement et procéderont au recensement ainsi qu'il vient d'être dit.

« Leurs pouvoirs durent une année ».

Avec cette rédaction nouvelle, les membres de la commission de recensement seront désignés d'une façon impartiale et recevront intacts les procès-verbaux des bureaux électoraux ; les candidats, prévenus du jour et de l'heure de la réunion de la commission, pourront assister à la vérification des résultats. Ne devrait-on pas, dans un paragraphe supplémentaire, autoriser le candidat, empêché par un motif quelconque, à se faire représenter ?

Malgré ce léger oubli, les nouveaux articles 33 et 34 donneront entière satisfaction et supprimeront les abus signalés.

CONCLUSION

Nous avons constaté que le contrôle des listes électorales n'était pas suffisamment assuré, que le secret du vote était uniquement théorique, enfin que le dépouillement du scrutin et la vérification des résultats permettaient de graves abus.

Notre législation électorale, en ses différentes parties, donne donc lieu à de nombreuses critiques : il est nécessaire de l'améliorer et de rechercher les meilleurs moyens d'assurer la sincérité des opérations électorales ; les projets de loi, déposés au Parlement, sont assez nombreux pour donner la véritable solution.

Il ne faut pas, cependant, bouleverser immédiatement toute notre législation électorale, il faut dans cette matière procéder progressivement ; c'est, du reste, l'avis de ceux qui ont étudié la question.

Espérons que, durant cette législature, la Chambre et le Sénat se mettront d'accord et adopteront

une proposition de loi tendant à assurer le secret du vote, analogue à celle votée par la Chambre des Députés, le 27 octobre 1904.

Vu :

Le Président de la thèse,
René JACQUELIN

Vu : *le Doyen,*
M. LYON CAEN

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
LIARD.

ANNEXE

Proposition de loi ayant pour objet d'assurer le secret et la liberté du vote ainsi que la sincérité des opérations électorales, votée le 27 Octobre 1904 par la Chambre des Députés.

ARTICLE PREMIER

Dans toutes les élections le vote a lieu sous enveloppes non fermées.

ART. 2.

Il sera établi dans chaque salle de vote, par les soins et sous la responsabilité du maire de la commune, un ou plusieurs dispositifs permettant aux électeurs de s'isoler pour mettre leur bulletin sous enveloppe.

ART. 3.

Des enveloppes opaques, timbrées du sceau de l'Etat, non gommées et à type uniforme pour chaque collège électoral, seront fournies par l'administration préfectorale.

Elles seront envoyées au maire, qui devra en accuser immédiatement réception, cinq jours avant au moins l'élection, en nombre supérieur de moitié à celui des électeurs inscrits.

Le jour du vote elles seront déposées sur le bureau et mises à la disposition de chaque électeur dans la salle de scrutin.

ART. 4.

Dès son entrée dans la salle de scrutin, l'électeur, sur présentation de sa carte électorale, recevra une enveloppe. Il devra s'isoler pour mettre son bulletin dans l'enveloppe ; puis, sans quitter la salle, il fera constater son identité ; après que le président aura, sans la toucher, constaté que l'électeur tient une seule enveloppe, celui-ci l'introduira dans la boîte de scrutin.

Il sera déposé, par les soins du maire et avant l'ouverture du scrutin, dans le dispositif permettant aux électeurs de s'isoler, tout ce qui leur sera nécessaire pour la rédaction de leurs bulletins de vote.

ART. 5.

Les urnes électorales ne doivent avoir qu'une ouverture destinée à laisser passer le bulletin muni de son enveloppe.

ART. 6.

Si, par suite d'un cas de force majeure, le délit prévu à l'art. 13 ou pour toute autre cause, les enveloppes réglementaires font défaut, le président du bureau est autorisé à les remplacer par d'autres, d'un type uniforme, timbrées du sceau de la mairie, et à procéder au scrutin conformément aux dispositions de la présente loi. Mention est faite de l'incident au procès-verbal et les enveloppes dont il a été fait usage y sont annexées.

ART. 7.

Tout électeur atteint d'infirmités qui l'empêchent de mettre lui-même son bulletin dans l'enveloppe est autorisé par le bureau à se faire assister par un électeur de son choix.

ART. 8.

Dans les élections législatives et départementales, le candidat ou tout électeur de la circonscription désigné par lui au moyen d'une délégation sur papier libre, revêtue de sa signature légalisée, aura, pendant toute la durée du vote et des opérations du dépouillement, accès dans les salles du vote de toutes les communes du canton ou de la circonscription. Il fera constater par le président du bureau de vote son identité et sa qualité.

Le candidat ne pourra avoir qu'un seul représentant à la fois dans chaque bureau de vote.

Il aura le droit de surveiller et contrôler toutes les opérations électorales et pourra lui-même, en les signant mentionner au procès-verbal ses observations ou protestations.

Dans chaque bureau de vote, un double du procès-verbal sera remis au représentant désigné, après la proclamation du scrutin.

ART. 9.

Les articles 27, 30 et 31 du décret du 2 février 1852 sont modifiés ainsi qu'il suit :

« Art. 27. — Après la clôture du scrutin, il est procédé au dépouillement de la manière suivante : la boîte du scrutin est ouverte et le nombre des enveloppes vérifié. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des

émargements, il en est fait mention au procès-verbal. Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, lesquels se divisent par tables de quatre au moins. Le président répartit entre les diverses tables les enveloppes à vérifier. A chaque table, l'un des scrutateurs extrait le bulletin de chaque enveloppe, puis il le lit à haute voix et le passe à un autre scrutateur ; les noms portés sur les bulletins sont relevés sur des listes préparées à cet effet. Si une enveloppe contient plusieurs bulletins, le vote est nul si ces bulletins portent des noms différents ; ils ne comptent que pour un seul s'ils désignent le même candidat.

« Art. 30. — Les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans la boîte sans enveloppe, ou dans une enveloppe non réglementaire, n'entrent point en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal, ainsi que les enveloppes non réglementaires, et contre-signés par les membres du bureau.

« Chacun des bulletins annexés devra porter mention des causes de l'annexion.

« Art. 31. — Immédiatement après le dépouillement, le résultat du scrutin est rendu public et les bulletins et enveloppes autres que ceux qui, conformément aux articles 5 et 7, doivent être annexés au procès-verbal sont brûlés en présence des électeurs ».

ART. 10.

L'article 33 du décret réglementaire du 2 février 1852 est modifié ainsi qu'il suit :

« Art. 33. — Les procès-verbaux des opérations élec-

torales de chaque commune sont rédigés en triple exemplaires.

« Le premier de ces exemplaires reste déposé au secrétariat de la mairie.

« Le second est transmis au sous-préfet de l'arrondissement qui le fait parvenir au préfet du département.

« Le troisième, auquel sont annexées toutes les pièces qui s'y rapportent et tous les bulletins nuls et contestés, mis sous enveloppe fermée et cachetée par le président de chaque bureau, en présence des électeurs et avant la clôture des opérations électorales, est envoyé par les soins du maire de chaque commune au préfet du département pour être remis au président de la commission de recensement qui, seul, a qualité pour l'ouvrir en présence de ses collègues au moment de procéder avec eux à son examen.

« A Paris, les procès-verbaux seront dressés en double exemplaire ; l'un de ces doubles restera déposé au secrétariat de la mairie de chaque arrondissement ; l'autre, auquel seront annexés toutes les pièces qui s'y rapportent et tous les bulletins nuls ou contestés, sera adressé, de même qu'il vient d'être dit, par les maires au préfet de la Seine, pour être remis au président de la commission de recensement dans les mêmes conditions ».

ART. 11.

L'article 34 du décret réglementaire du 2 février 1852 est modifié ainsi qu'il suit :

« Art. 34. — Le recensement général des votes pour chaque circonscription électorale se fait au chef-lieu du département en séance publique.

« Il est opéré par une commission composée de trois membres.

« A cet effet, le Conseil général désigne à la session d'avril parmi ses membres, au moyen d'un tirage au sort, trois délégués titulaires et trois délégués suppléants, qui, dans le cas d'absence ou d'empêchement des premiers, les remplaceront suivant l'ordre du tirage au sort.

« Leurs pouvoirs dureront jusqu'à la session d'avril suivante.

« Cette commission est chargée du recensement des votes de toute élection qui aura lieu avant la session d'avril de l'année suivante.

« Tous les candidats devront être prévenus, au moins 48 heures à l'avance, par lettre recommandée qui leur sera adressée par le préfet, du jour et de l'heure de la réunion de la commission de recensement.

A Paris la commission de recensement sera composée de cinq délégués titulaires et de cinq délégués suppléants tirés au sort parmi les membres du Conseil général de l'une de ses sessions.

« Ils se remplaceront, en cas d'absence ou d'empêchement, et procéderont au recensement ainsi qu'il vient d'être dit.

« Leurs pouvoirs dureront une année ».

ART. 12.

Sont mis au nombre des dépenses obligatoires des communes les frais d'installation de la salle du scrutin prévus à l'article 2 de la présente loi.

Quant aux frais de fourniture des enveloppes, ils sont à la charge de l'Etat pour les élections sénatoriales et législatives à la charge du département pour les élections au Conseil général et au Conseil d'arrondissement, à la charge des communes pour les élections municipales.

ART. 13.

Toute personne qui aura détruit ou soustrait des enveloppes en vue d'empêcher ou de troubler les opérations du scrutin, sera punie d'un emprisonnement de six jours à six mois, et d'une amende de vingt-cinq francs (25 fr.) à cinq cents francs (500 fr.).

L'article 463 du Code pénal est applicable au délit prévu par le paragraphe précédent.

La peine sera doublée si infraction a été commise par le maire, le président ou tout fonctionnaire.

ART. 14.

Tout maire qui ne se sera pas conformé aux prescriptions de la présente loi sera poursuivi devant le tribunal civil et sera passible d'une amende qui ne pourra excéder cent francs (100 fr.).

ART. 15.

Tout agent du pouvoir, tout fonctionnaire, de l'ordre administratif ou judiciaire, qui sera reconnu coupable d'avoir abusé de son autorité pour violer le secret du vote ou pour porter atteinte à sa liberté, soit en l'influençant, soit en tentant d'influencer les suffrages d'un ou de plusieurs électeurs, sera puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante francs (50 fr.) à mille francs (1.000 fr.). Il pourra, en outre, être privé de tout ou partie des droits énumérés à l'article 13 du Code pénal.

L'article 463 du Code pénal sera applicable.

ART. 16.

Les dispositions de l'article 50 du décret du 2 février 1852 sont applicables à l'action publique et à l'action civile intentées en vertu de la présente loi.

ART. 17.

Les dispositions des lois et décrets antérieurs sont abrogées en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi.

ART. 18.

La présente loi est applicable à l'Algérie et aux colonies.

ART. 19.

La présente loi sera affichée pendant la durée de la période électorale à toutes les portes des mairies.

BIBLIOGRAPHIE

- BENOIST (Charles). — *La crise de l'Etat Moderne. L'organisation du suffrage universel.* Didot, 1896.
- BENOIST (Charles). — *La Réforme Parlementaire.* Plon, 1902.
- CLÉMENT (Henry). — *La Réforme électorale.* Lecoffre, 1906.
- VILLEY (Edouard). — *Législation électorale comparée.* Larose, 1900.
- BONNET (Georges). *Etude sur le secret du vote et les moyens de l'assurer.* Thèse pour le doctorat. Boyer, 1901.
- GONDARD (Paul). *Le Secret du vote.* Thèse pour le doctorat. Paulin, 1905.
- BEURDELEY (Paul). — *Nouveau manuel électoral.* Laros, 1904.
- LEROY-BEAULIEU (Paul). — *Un chapitre des mœurs électorales en France dans les années 1889 et 1890.* Chaix, 1890.
- FAGUET (Emile). — *Le Libéralisme.* Société française d'imprimerie et de librairie, 1903.
- WOHLGEMUTH (M.). — *Des droits individuels et de leur garantie judiciaire spécialement contre le pouvoir législatif.* Thèse pour le doctorat. Rousseau, 1906.
- LAVELEY (de). — *Le Gouvernement dans la démocratie.* Alcan, 1891.
- MONTESQUIEU. — *L'Esprit des lois.* Genève, Barillot.
- STUART MILL. — *Le Gouvernement représentatif.* Traduction Dupont-White. Guillaumin, 1865.
- PIERRE. — *Droit Parlementaire.* Motteroz, 1902.
- BERTHELEMY (H.). — *Traité de droit administratif.* Rousseau, 1906.
Annuaire de législation comparée.
Revue des Deux-mondes.
Revue politique et parlementaire.
Journal Officiel.
Journal des Débats.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	1
PREMIÈRE PARTIE. — La Revision des Listes Electorales.	
CHAPITRE PREMIER. — La Théorie.....	9
§ 1 ^{er} . — L'établissement du tableau rectificatif	11
§ 2. — Le dépôt des réclamations. — Leur jugement.....	13
§ 3. — La clôture de la liste.....	15
CHAPITRE II. — La Pratique.....	17
§ 1 ^{er} . — La brochure de M. Paul Leroy-Beaulieu.....	17
§ 2. — L'ouvrage de M. Charles Benoist.....	22
§ 3. — L'article du Journal des Débats.....	24
CHAPITRE III. — Les Réformes.....	28
§ 1 ^{er} . — L'article additionnel de M. Fleury-Ravarin.....	28
§ 2. — La proposition de M. Louis Passy.....	32
§ 3. — Le projet de M. Georges Picot.....	33
SECONDE PARTIE. — Le Vote.	
INTRODUCTION.....	41
CHAPITRE PREMIER. — Le Bureau électoral.....	43
§ 1 ^{er} . — La législation actuelle.....	43
§ 2. — La représentation des candidats.....	45
SECTION 1 ^{re} . — Les projets de loi.....	45
SECTION II. — Les avantages de la réforme. La réponse aux objections.....	50

CHAPITRE II. — Le Vote proprement dit.....	56
§ 1 ^{er} . — La législation actuelle, ses lacunes, leurs conséquences.....	56
§ 2. — Le vote doit-il être secret ?	63
§ 3. — Etude des systèmes proposés pour assurer le secret du vote.....	72
SECTION 1 ^{re} . — Le vote sous enveloppes officielles.....	73
SECTION 2. — Le vote au moyen de bulletins écrits ou imprimés sur papier réglementaire... ..	79
SECTION 3. — La combinaison de l'un des deux modes précédents avec la cabine d'isolement.....	82
SECTION 4. — Conclusion.. ..	87
APPENDICE. — Le secret du vote en Grèce.....	91
CHAPITRE III. — Le dépouillement du scrutin.....	93
§ 1 ^{er} . — Théorie et pratique.....	93
§ 2. — Une législation modèle.....	97
§ 3. — Que faire ?.....	99

TROISIÈME PARTIE. — Les Commissions de recensement.

INTRODUCTION.....	101
CHAPITRE UNIQUE. — Les articles 33 et 34 du décret réglementaire du 2 février 1852.....	102
§ 1 ^{er} . — La loi.....	102
§ 2. — Les critiques.....	103
§ 3. — Les réformes.....	110
CONCLUSION.....	115

